

ENREGISTRÉ F^o 215

N^o 80

LE 24 MARS 1930

UNIVERSITÉ DE PARIS

FACULTÉ DE DROIT

DOCTORAT

DIPLOME D'ÉTUDES SUPÉRIEURES DE DROIT PUBLIC

LA

QUESTION DE LA PROHIBITION AUX ÉTATS-UNIS

ÉTUDE DE DROIT CONSTITUTIONNEL
ET DE DROIT INTERNATIONAL

PAR

Pierre-Louis VITOUX

Soutenue le 28 Novembre 1930, à 14 heures

MM. G. DE LA PRADELLE	<i>Président.</i>
J. BARTHELEMY	} <i>Examineurs</i>
NIBOYET	

PARIS

IMPRIMERIE A. MARETHEUX ET L. PACTAT

1, RUE CASSETTE, 1

1930

ENREGISTRÉ F° 215
N° 80
LE 24 MARS 1930

UNIVERSITÉ DE PARIS

FACULTÉ DE DROIT

DOCTORAT

DIPLOME D'ÉTUDES SUPÉRIEURES DE DROIT PUBLIC

LA

QUESTION DE LA PROHIBITION

AUX ÉTATS-UNIS

ÉTUDE DE DROIT CONSTITUTIONNEL
ET DE DROIT INTERNATIONAL

PAR

Pierre-Louis VITOUX

Soutenue le 28 Novembre 1930, à 14 heures

MM. G. DE LA PRADELLE . . .	<i>Président.</i>
J. BARTHELEMY	} <i>Examineurs</i>
NIBOYET	

PARIS

IMPRIMERIE A. MARETHEUX ET L. PACTAT

1, RUE CASSETTE, 1

1930

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



TABLE DES MATIÈRES

PLAN

PREMIÈRE PARTIE

LA LOI DE PROHIBITION

I. — *Origines de la loi de prohibition.*

- § 1. Évolution ethnique et religieuse des États-Unis.
Les origines, les courants d'émigration, l'idéal puritain.
Crise de l'assimilation.
- § 2. Réaction de l'élément vieil-américain.
Lois d'émigration, lois protectrices de la religion.
La prohibition.

II. — *Exposé historique du mouvement prohibitionniste.*

- § 1. Avant la guerre mondiale.
L'alcoolisme aux États-Unis; la prohibition locale.
Répartition des secs et des humides.
- § 2. La prohibition nationale.
La guerre mondiale et la prohibition.
Le 18^e amendement, le Volstead Act.

III. — *Examen du 18^e amendement sur le plan constitutionnel.*

- § 1. Comment se pose la question de la validité du 18^e amendement.
 - 1^o La constitution américaine :
Caractères des lois constitutionnelles.
Caractères de la constitution des États-Unis.
Son élaboration.
 - 2^o Le 10^e amendement limite-t-il l'article 5?

- § 2. Comment trancher la question de la validité du 18^e amendement?
 - 1^o Évolution politique des États-Unis.
 - 2^o Arguments des anti-prohibitionnistes contre la validité du 18^e amendement.
 - 3^o Contrôle de constitutionnalité des lois.
- § 3. La réponse de la Cour suprême et ses conséquences.
 - 1^o L'arrêt Rhode Island contre Palmer.
 - 2^o Droits et devoirs respectifs : a) du Gouvernement fédéral; b) des États.

DEUXIÈME PARTIE

QUESTIONS SOULEVÉES PAR L'APPLICATION DU 18^e AMENDEMENT

I. — *Questions d'ordre intérieur.*

- § 1. Difficultés d'ordre général rencontrées par le Congrès et les États.
Solution proposée; mesures prises par le Gouvernement fédéral.
- § 2. Difficultés rencontrées dans le détail de l'application de la loi Volstead.
L'application de celle-ci viole-t-elle les droits que la Constitution garantit aux citoyens?
Conditions de légalité des perquisitions et saisies.
- § 3. Questions diverses relatives à la légalité de la procédure.
La garantie constitutionnelle du jury dans les affaires de prohibition.
Sanction contre les propriétaires de locaux suspects.
La double répression.

II. — *Questions d'ordre international.*

Répression de la contrebande.
La contrebande terrestre.
La contrebande maritime.

- § 1. Perquisitions et saisies dans les eaux territoriales.
Ses limites. Notion de la mer territoriale.
Nature du droit de souveraineté sur les eaux territoriales.
La prohibition sur mer. Protestations de l'Étranger.
Accord de 1924.

- § 2. Perquisitions et saisies hors des eaux territoriales.
Extension des mesures de souveraineté de la mer marginale.
Le Tariff Act. Règles des perquisitions et saisies, d'après
l'accord de 1924. Affaire de la Grace and Ruby. Règlement
des conflits éventuels.
- § 3. Droit de poursuite en haute mer.
Affaire du « l'm alone ». ³
Persistance de la contrebande.

TROISIÈME PARTIE

LA PROHIBITION ET L'OPINION PUBLIQUE AMÉRICAINE

I. — *Les partisans de la prohibition et leurs arguments,*

- § 1. Les puritains, les employeurs, les économistes, les femmes.
- § 2. Ceux qui vivent de la prohibition : les vignerons californiens,
les bootleggers.
- § 3. Les hommes politiques.

II. — *Les adversaires du régime sec.*

- § 1. Les étrangers et descendants d'étrangers. Les étudiants.
L'élite intellectuelle et ses arguments : a) d'ordre philoso-
phique; b) d'ordre économique et social.
Les chefs d'organisations ouvrières.
- § 2. Autres arguments des humides.

III. — *Réformes proposées.*

- § 1. Suppression du 18^e amendement.
- § 2. Modification du Volstead Act.
Élévation du pourcentage d'alcool des boissons dites eni-
vrantes. Discussion juridique. Difficultés probables.

CONCLUSION.

LA QUESTION DE LA PROHIBITION AUX ÉTATS-UNIS

ÉTUDE DE DROIT CONSTITUTIONNEL
ET DE DROIT INTERNATIONAL

La prohibition américaine, l'abstinence totale de toute boisson fermentée, imposée par la voie législative à 120 millions d'habitants, ne laisse pas d'être pour les Français un sujet d'étonnement.

Nous comprenons mal qu'une mesure aussi draconienne, une atteinte aussi intolérable à la liberté individuelle, ait pu être prise et s'imposer dans une République démocratique ; et nous comprenons moins encore qu'elle ait pu être incorporée à la Constitution des États-Unis, la loi supérieure du grand État.

Pour expliquer la prohibition et ses conséquences, nous nous placerons à un triple point de vue. Dans une première partie, nous étudierons les origines, et, après une rapide relation historique du mouvement prohibitionniste naissant jusqu'à la loi Volstead, la question que pose le dix-huitième amendement sur le plan constitutionnel. Une deuxième partie sera consacrée aux questions soulevées par l'application de cette loi : questions d'ordre intérieur (Législature, Répression, Police, Perquisitions, Saisies, etc.), puis questions d'ordre international (Conventions avec les pays étrangers, Droits de saisie sur mer, etc.). Dans la troisième partie nous passerons en revue les diverses manifestations de l'opinion publique, divisée devant les résultats de dix années d'abstinence, les querelles, les luttes auxquelles elles ont donné lieu. Enfin, nous essaierons d'entrevoir l'évolution possible du régime prohibitionniste.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41551507_0009

PREMIÈRE PARTIE

LA LOI DE PROHIBITION

I. — Origines de la loi de prohibition.

La prohibition ne fut dans ses causes profondes qu'une réaction de l'élément vieil-américain, menacé par l'afflux incessant de l'immigration étrangère. On ne saurait donc la comprendre sans connaître le caractère américain, sans essayer de pénétrer l'âme américaine. Et pour nous y aider, il faut retracer brièvement l'évolution ethnique et religieuse des États-Unis depuis le siècle dernier.

EVOLUTION ETHNIQUE ET RELIGIEUSE DES ÉTATS-UNIS.

Le vaste État moderne n'était, on le sait, au début du XVIII^e siècle qu'un groupe de treize colonies d'origine britannique. Si parmi les colons on pouvait établir des distinctions entre les dissidents puritains de la Nouvelle-Angleterre, les Hollandais et les Allemands de l'État de New-York, les gentilshommes anglicans, planteurs opulents de la Caroline et du Maryland, on retrouvait chez tous, cependant, les mêmes traits communs, l'empreinte de la même civilisation britannique et de la même éducation protestante. Devenue une République indépendante, l'union des treize colonies garda intact son caractère jusque vers 1840, date à laquelle l'émigration européenne commença à se développer. De 1840 à 1880, on évalue à 9.438.000 le nombre des habitants du vieux Monde qui tra-

versèrent l'Atlantique : ce furent surtout des Irlandais, chassés de leur île par les famines et les persécutions, des Allemands, des Scandinaves, éloignés de leur pays par la stérilité de leur sol. Cependant, si le peuple américain se modifiait par là, en cessant d'être purement britannique, il n'en demeurerait pas moins nordique, et en majorité protestant ; aussi, l'assimilation se faisait-elle sans difficulté.

Mais à partir de 1880, le courant d'émigration changea du tout au tout. De 1880 à 1914, 22 millions d'émigrants se déversèrent sur l'Amérique. Ce ne furent plus des Irlandais, des Allemands, des Scandinaves, mais des Slaves et des Latins, qui fournirent les gros contingents (80 p. 100) : Italiens, Russes, Arméniens, Tchèques, Moraves, Bulgares, Serbes, Monténégrins, formant l'assemblage ethnique le plus bariolé qui soit. Ces nouveaux venus étaient loin de valoir, ethnographiquement les émigrants d'autrefois : ce n'étaient plus des pionniers aimant la lutte et l'aventure, venus d'eux-mêmes pour défricher un sol vierge, mais, le plus souvent, des miséreux, attirés de tous les points d'Europe par des agences, les perspectives de hauts salaires, l'attrait de la vie facile. Par la religion, ils se distinguaient plus encore des premiers émigrants, c'étaient des juifs de Pologne et de Russie, des catholiques italiens et slaves. Ils s'entassaient dans les villes et ports, y formant des îlots inassimilables, menaçant, par la simplicité de leur vie, leur absence de besoins, d'abaisser le « standard de vie » des premiers occupants. Et surtout ce flot hétérogène de religions différentes risquait d'altérer et de submerger l'idéal puritain, qui est le fond même de l'âme américaine.

Le puritain, on s'accorde à le reconnaître, se distingue par sa conception austère de la vie, l'importance qu'il attache à la rigidité des mœurs, héritier de ceux qui, au temps de la réforme voulurent réagir contre le laisser-aller, l'indulgence facile, qui subsistent encore chez les peuples latins.

En outre, contrairement au catholique, au luthérien, au juif qui réduisent la religion à une communion de l'âme avec Dieu, et le salut à une œuvre individuelle, le puritain, lui, se croit l'instrument de l'action divine dans le monde ; la Société, c'est son champ d'action : aussi veut-il faire de la religion

l'inspiratrice de la vie sociale et même politique. Pour lui l'État, la famille, et non pas seulement l'individu, doivent être moralisés, réformés. Cet idéalisme pratique amène une limitation de la liberté individuelle, capable autrement de s'employer pour le mal; l'individu doit se sentir maintenu par la forte discipline de son groupe; il y a loin, évidemment, de cette conception à l'individualisme fantaisiste et parfois frondeur des émigrants modernes.

Deux autres traits, notamment, distinguent encore le puritanisme : alors que les autres religions chrétiennes proclament l'égalité de tous les hommes devant Dieu, quelle que soit leur race, les puritains se considèrent comme formant une aristocratie morale. Ils sont, tels les premiers apôtres « le sel de la terre » ; de là vient l'ardeur de leur apostolat, parmi les races qu'ils jugent inférieures.

Et si le catholicisme fait du renoncement aux biens de ce monde la vertu suprême, s'il exalte la noblesse du pauvre, prédestiné au paradis, le puritanisme lui, concilie la sainteté et la richesse. Comment le juste pourrait-il remplir sa mission sociale, s'il ne disposait, pour l'y aider, des biens de ce monde ? La prospérité n'est-elle pas le signe de la bénédiction divine ? De là à faire du succès une vertu, à confondre le meilleur producteur avec le meilleur chrétien, il n'y a qu'un pas ; en sorte que dans leur pharisaïsme inconscient, certains puritains prêtent comme mobile à leurs actes les plus intéressés, le sentiment du devoir ; de bonne foi ils assimilent leur désir d'être riche à celui de « servir ».

Tels sont les principaux traits de la mentalité puritaine.

On comprend, dans ces conditions, que la question de l'assimilation ne se soit pas posée, tant que l'émigration n'avait été que germano-scandinave. Les Ecossais, les Anglais, les Allemands, fusionnaient sans peine avec les autres habitants, l'expérience le prouvait ; bien qu'ils ne fussent pas puritains, ils avaient à peu près la même conception de la vie. Mais chez les Slaves et les Latins, tout faisait obstacle à une américanisation rapide : une plus grande légèreté dans les mœurs, une conception plus égoïste de la vie individuelle et familiale, l'esprit particulariste, alors que dans une société construite pour le rendement, l'individu doit s'effacer devant le groupe ;

et enfin, pour les artisans qu'ils étaient en général le goût du travail bien fait, l'horreur du travail en série, de tout ce qui atrophie l'originalité. A tout cela, s'ajoutait l'attachement aux traditions de l'ancien pays, entretenu par leurs religions et leurs prêtres.

A la veille de la guerre, le « melting pot » avait cessé de fonctionner à souhait. C'est alors que les vieux Américains, conscients du danger, cherchèrent d'instinct à réagir. Les États-Unis vont offrir le spectacle d'un peuple qui, se sentant intérieurement miné, cherche selon l'expression de M. Siegfried, à « se retremper à la source même de sa vitalité morale et nationale », et cette source, nous ne saurions trop le répéter, c'est la tradition puritaine du ^{xvii}^e siècle anglais.

RÉACTION DE L'ÉLÉMENT VIEIL-AMÉRICAIN. LOIS D'ÉMIGRATION.

La défense se traduisit d'abord par les lois d'émigration.

En 1882, la sélection individuelle fut instituée; en 1907, on confirma en les aggravant certaines dispositions visant les indésirables; mais on n'avait encore jusque-là, sauf à l'égard des Chinois et des Japonais, fait intervenir aucune considération de race. Ce furent les lois de 1917, de 1921 et de 1924 surtout, qui montrèrent qu'on allait désormais s'en inspirer. On établit le système du quota, c'est-à-dire, du contingent alloué à chaque pays alimentant le flot de l'émigration; ce contingent ne put s'élever qu'à 2 p. 100 du nombre des nationaux de ces pays qui résidaient aux États-Unis en 1890. Ce traitement tendait à favoriser l'élément nordique, au détriment des Méditerranéens et des Slaves : en 1890, en effet, le nombre de ces derniers ayant traversé l'Atlantique était encore peu important.

Il en résulta que, sur la base de la loi de 1924, les émigrants de cette année-là fournirent un contingent de 13,3 p. 100 de Latins et de Slaves, contre 86,6 p. 100 de nordiques; et ces chiffres ont du reste encore été aggravés par des lois récentes. Quelle preuve plus évidente de la volonté bien nette de l'Amérique de conserver à sa population son caractère de race supérieure, en demeurant anglo-saxonne?

Mais la limitation du nombre des émigrants ne suffisait pas; pour favoriser leur assimilation, ne fallait-il pas réformer leurs

mœurs, afin que se maintînt intacte la tradition menacée ? Dans ce but, l'élite religieuse américaine s'allia au haut patronat, alliance facile dans un pays « où le riche est chrétien, et où nulle doctrine ne défend au chrétien d'être riche ». La mystique puritaine inspirait cette alliance, et il en jaillit une série de mesures bien éloignées du libéralisme philosophique du XVIII^e siècle, des Franklin, Payne, Jefferson et Washington. Ce furent les lois protectrices de la religion, faisant partout un délit de travailler le dimanche, punissant comme criminels ceux qui prononcent des paroles impies ou nient l'existence de Dieu. Le fait le plus significatif pour les étrangers qui croient voir dans l'Amérique le pays de l'égalité et de la liberté religieuse, ce fut la loi votée, il y a quelques années, par l'état de Tennessee et aussi par ceux de Floride et de Mississipi, loi interdisant l'enseignement de la doctrine de l'évolution dans les écoles publiques, c'est le procès désormais fameux de Dayton en juillet 1925, auquel la violation de la loi avait donné lieu.

D'autres Etats traduisirent aussi par des lois leur besoin d'unité morale : l'Orégon, en 1922, avait édicté qu'entre huit et seize ans tous les enfants devaient être éduqués dans une école publique, ce qui revenait à supprimer l'enseignement primaire libre. Cette loi fut, il est vrai, cassée par la Cour suprême, comme anticonstitutionnelle. Il n'en demeure pas moins qu'on assiste à une offensive singulièrement audacieuse contre les droits individuels garantis par la Constitution : ce texte révérend contredit la majorité de l'opinion publique américaine qui, protestante, ne peut concevoir un christianisme protestant qui ne soit pas incorporé aux lois et rêve, en un mot, d'en faire une religion d'État.

La prohibition apparaît alors comme appartenant à la même série législative ; c'est une mesure de moralisation nationale, à laquelle selon ses partisans tout bon Américain doit souscrire ; la majorité qui a inspiré toutes ces lois impose ainsi aux minorités réfractaires les conditions de vie qu'elle estime pour elles les meilleures. Intolérante parce que convaincue, elle ne se contente pas de demi-mesures, elle interdit le vin et la bière comme les autres boissons alcooliques ; boire est pour elle un péché que sa conscience réprouve, boire diminue les capacités intellectuelles et professionnelles des travailleurs ; et quand

l'intérêt patronal et la religion se rencontrent ainsi, rien ne peut endiguer le torrent moralisateur : c'est ce qui s'est produit, d'autant mieux que les préjugés nationaux trouvaient leur compte à interdire la bière, boisson nationale des Allemands, et le vin, boisson des Français légers et immoraux.

En devenant le dix-huitième amendement, la loi de prohibition fait apparaître de façon très significative les préoccupations morales et religieuses de l'Amérique moderne, et aussi les préoccupations économiques d'un pays qui semble, dans sa course vers la richesse et la puissance, se détacher de l'ancien idéal de liberté, pour adopter celui de la production à tout prix.

II. — Exposé historique du mouvement prohibitionniste.

§ 1. AVANT LA GUERRE MONDIALE.

Le mouvement prohibitionniste américain date de plus d'un siècle.

Les nordiques, qui les premiers colonisèrent l'Amérique, lui avaient apporté, avec leurs vertus nationales, leur goût national de l'alcool, bien que le climat de leur nouveau pays, déjà lui-même excitant, ne fit plus de son usage une nécessité. Les Britanniques, par exemple, ne cessèrent de s'adonner au whisky, comme sous les pluies déprimantes de l'Irlande, les brumes et les vents glacés de l'Ecosse.

Toutes les masses populaires présentent plus ou moins l'instinct grégaire, une certaine puérilité, le goût de l'exagération. Tous ces traits sont naturellement accentués chez les peuples jeunes, et nombreux étaient les ouvriers américains qui ne pouvaient résister à l'attrait d'une boisson alcoolique, le « saloon », l'équivalent de notre « bistro » français, était devenu une honte publique ; il abritait les pires scandales, les pires débauches, car, plus dégradante et plus terrible que l'ivresse du vin et de la bière, est celle des eaux-de-vie ; pour beaucoup d'individus, c'était une telle dégradation, pour beaucoup de femmes et d'enfants une telle détresse, que l'élite américaine, avec son sentiment du devoir social, s'émut et entama la lutte contre l'alcool.

Dès 1851, l'État du Maine, état de puritains ruraux, édicta la première loi de prohibition. Le Kansas, le nouveau rempart du puritanisme dans l'Ouest, le North Dakota, peuplé de fermiers norvégiens, la Caroline du nord, la Géorgie, la Virginie occidentale, le Mississippi, le Tennessee, l'Oklahoma suivirent cet exemple. 9 d'entre eux inscrivirent l'interdiction radicale des boissons fermentées dans leur constitution, et presque tous, à la suite d'un referendum populaire. Les territoires annexés à l'Union (l'Alaska et Porto Rico) firent de même en 1917, et Hawaï en 1919.

Entre 1914 et 1917, 18 nouveaux États s'engagèrent dans la même voie, car la guerre hâtait le mouvement : ce furent l'Arizona, le Colorado, le Washington, l'Orégon, la Virginie, la Caroline du sud, l'Arkansas, l'Alabama, l'Idaho, l'Iowa, le Michigan, le Montana, le Nebraska, le South Dakota, l'Indiana, le New Hampshire, le New Mexico, l'Utah. De 1917 à 1920, 6 nouveaux États se rallièrent au mouvement : la Floride, le Nevada, l'Ohio, le Texas, le Wyoming, le Kentucky. En janvier 1920, 90 p. 100 des « townships » et « rural precincts », 85 p. 100 des comtés, et plus de 75 p. 100 des villages des États-Unis étaient soumis au régime sec.

Ainsi, à la veille de l'application de la loi de prohibition, 33 États l'avaient déjà réalisée. Il ne restait donc plus que 15 États qui y fussent réfractaires ; c'étaient le Massachussets, le Connecticut, le Rhode Island, où dominaient les Irlandais, les Canadiens français, les Latins et les Slaves catholiques, l'État de New-York, le New-Jersey, la Pensylvanie et l'Illinois (étrangers catholiques et juifs), le Missouri, le Wisconsin (Allemands et Scandinaves), la Californie (cosmopolite et catholique), la Louisiane avec ses créoles français, le Maryland (catholique dans l'ensemble), le Delaware et le Vermont ; sous réserve peut-être de ces deux derniers États, dans tous les autres, l'élément puritain était en minorité.

Ainsi donc, si l'on pouvait avoir sous les yeux une carte de l'opinion prohibitionniste, une carte de la répartition des éléments protestants et catholiques, une troisième carte enfin de la répartition des éléments autochtones et émigrés, on serait frappé de la quasi-identité de ces trois cartes. Rien ne souligne mieux qu'il ne s'agit, dans la prohibition, que d'une question

de race et de religion ; la « bible belt », suivant la forte expression d'un Américain, marque en effet la limite et le rempart du prohibitionnisme.

Jusque vers 1913, l'effort des prohibitionnistes n'avait eu pour objet que de vaincre la résistance des humides à l'intérieur de chacun des États et d'obtenir des législatures locales le vote de lois d'interdiction. Mais en novembre 1913, à la suite d'un Congrès qu'elle tint à Colombus (Ohio), l'Anti Saloon league étendit son programme ; tout en continuant à faire pression sur les états récalcitrants, elle déclencha un mouvement d'idées favorable à l'inscription de la prohibition dans la Constitution fédérale. Or, l'article 5 de la Constitution fédérale a prévu une procédure particulière : elle exige la majorité des 2/3 des membres des deux chambres du Congrès, pour que soit valable une proposition d'amendement ; l'amendement ne devient même partie intégrante de la Constitution qu'après la ratification par les trois quarts des États.

§ 2. LA PROHIBITION NATIONALE.

Mais la guerre allait se faire l'alliée la plus précieuse des secs ; 4 millions de soldats se trouvaient sous les drapeaux, incapables de donner leur avis ; les organisations de propagande, soutenues, financées par les industriels directement intéressés à un fort rendement, développèrent une campagne de persuasion morale. On fit valoir que les soldats s'adonnant aux boissons fermentées perdaient par là de la vigueur dont ils n'avaient que trop besoin en face de l'ennemi ; on avançait que la fabrication de l'alcool amenait un gaspillage de denrées précieuses pour le ravitaillement de l'armée et de la Nation, qu'au moment où les soldats se sacrifiaient, il était juste qu'à leur tour les civils s'imposassent des privations ; on brandit enfin l'argument national et moral : l'état de guerre imposait une rigide discipline collective, et de cette abstinence sortirait une salubre régénération morale. On engloba dans la même réprobation les brasseurs suspects de sympathies germaniques et les ennemis eux-mêmes. Ceux-là, sentant leur industrie en péril, n'avaient pas manqué de liguer leurs intérêts ; leurs organisations avaient des dirigeants le plus souvent d'origine

allemande, et toujours favorables aux Empires Centraux. C'est pourquoi, dès la participation des États-Unis à la guerre, la prohibition fut un fait accompli. De sévères mesures de restriction avaient été prises : le « War prohibition act » décidait que, passé le 30 juin 1919, il était interdit de faire le commerce d'alcools de consommation, si ce n'est pour l'exportation : il déclarait en outre, qu'à dater du 1^{er} mai de la même année, ni grains, ni céréales, ni fruits, ni autres denrées, ne pouvaient être utilisés pour la fabrication de bières, de vins, de boissons enivrantes. L'importation de ces boissons était de plus interdite.

Si, à la fin de 1913, le Congrès ne présentait encore qu'une majorité simple acquise aux secs, le 1^{er} août 1917, par 65 voix contre 20 au Sénat, le 17 décembre par 282 voix contre 128 à la Chambre des représentants, le 18 décembre par un vote définitif des deux Assemblées le Congrès prenait une résolution tendant à inscrire la prohibition dans la Constitution fédérale ; treize mois plus tard, le 16 janvier 1919, par la ratification requise des trois quarts des États, cette résolution devenait le dix-huitième amendement à la Constitution des États-Unis. Cet amendement est ainsi libellé :

Section I. — Seront prohibés, une année après la ratification du présent amendement, la fabrication, la vente ou le transport des boissons enivrantes, à l'intérieur du territoire des États-Unis et de tout territoire soumis à leur juridiction, ainsi que l'importation desdites boissons dans ces territoires ou leur exportation de ces territoires.

Section II. — Le Congrès et les divers États auront concurremment le pouvoir de faire exécuter le présent amendement par une législation appropriée.

Section III. — Le présent amendement sera inopérant s'il n'est ratifié en qualité d'amendement à la Constitution par les législatures des différents États, comme il est prévu dans la Constitution, dans les sept années qui suivront la date de sa présentation aux États par le Congrès.

LE VOLSTEAD ACT. — Le dix-huitième amendement ne faisait qu'édicter le principe de la prohibition en termes très généraux ; il fallait une législation appropriée rendant son application effective : ce fut l'œuvre de la loi de prohibition nationale plus

connue sous le nom de Volstead Act, du nom de son auteur M. Andrew Volstead. Cette loi fut votée le 22 juillet 1919 par la Chambre des représentants (207 voix contre 100), puis par le Sénat, quelques jours plus tard, sans modification importante. Le 27 octobre le président Wilson y opposa son veto ; le même jour la Chambre des représentants, par 176 voix contre 55, maintint sa position ; le Sénat fit de même le lendemain, et la loi, selon les dispositions qu'elle avait prévues, devint effective. Le War Prohibition Act devait garder force de loi, jusqu'à la mise en vigueur du dix-huitième amendement.

Cette loi définissait les boissons enivrantes, celles contenant plus de 1/2 p. 100 d'alcool ; elle déléguait au « Commissioner of internal Revenues » (le ministre des recettes intérieures) le pouvoir d'édicter les mesures nécessaires ayant force de loi, après approbation préalable du Secrétaire du Trésor. Ce pourcentage fixé à 1/2 p. 100 ne constituait pas une innovation ; il servait déjà, pour la définition des boissons alcooliques de « test » à de nombreuses lois d'États, et il était depuis 1902 en usage pour l'établissement du système des taxes intérieures.

III. — Examen du dix-huitième amendement sur le plan constitutionnel.

§ I. COMMENT SE POSE LA QUESTION DE LA VALIDITÉ DU DIX-HUITIÈME AMENDEMENT.

La validité de l'incorporation du dix-huitième amendement à la Constitution américaine peut être contestée, si l'on admet que le dixième amendement limite l'article 5. C'est donc la question qu'il faut se poser tout d'abord, après avoir rappelé, pour être en mesure d'y répondre, les caractères et l'élaboration de la Constitution américaine.

A. — *La Constitution américaine.* *Caractères des lois constitutionnelles.*

Analysons la genèse de la Constitution américaine, en nous efforçant d'en discerner la philosophie politique.

Les lois constitutionnelles sont les lois supérieures de tous

les grands peuples civilisés. Ce sont des lois qui se distinguent matériellement et formellement des lois ordinaires : elles s'en distinguent matériellement, c'est-à-dire, au point de vue du fond, telles les lois qui président aux rapports des pouvoirs publics les uns avec les autres ; elles s'en distinguent aussi formellement, d'après l'autorité dont elles émanent. On s'aperçoit immédiatement que si tous les pays connaissent les lois constitutionnelles du premier type, de nombreuses nations ignorent par contre les lois constitutionnelles édictées sous une forme différente des lois ordinaires. C'est en se fondant sur cette distinction des lois constitutionnelles que l'on est amené à classer les pays en pays à constitution souple et pays à constitution rigide. Dans ceux-ci, les lois constitutionnelles ne s'entendent que des lois formelles qui exigent un organe spécial, des formes spéciales, pour être votées et modifiées. Dans les premiers, les lois constitutionnelles sont des lois matérielles, dont la procédure originelle n'est en rien différente de celle des lois ordinaires.

L'Angleterre fournit l'exemple classique de la Constitution souple. Le Parlement peut en effet, sans procédure spéciale, modifier toute disposition publique quelle qu'elle soit ; et cela en vertu de l'adage célèbre, selon lequel le Parlement peut tout faire, sauf changer un homme en femme. De cette omnipotence du Parlement, il résulte que personne n'a, en Angleterre, qualité pour déclarer nulle une loi qui a été régulièrement votée. En France, les deux Chambres n'ont pas le pouvoir de rectifier la Constitution, ni d'y faire des additions. Le pouvoir constituant est détenu par l'Assemblée nationale siégeant à Versailles.

CARACTÈRES DE LA CONSTITUTION DES ÉTATS-UNIS. — Les États-Unis sont dotés d'une Constitution rigide, qui, elle aussi, prévoit une procédure différente pour les lois ordinaires et pour les lois constitutionnelles. Plusieurs facteurs ont contribué à lui donner ce caractère. Tout en s'inspirant de l'esprit de la Constitution britannique, dont elle participe certes, elle s'en distingue par deux traits : elle est écrite, et non pas coutumière ; de plus, elle ne lie pas les destinées de ses populations à une simple loi du nombre, elle se protège contre la versatilité

du pouvoir législatif par des exigences particulières, elle ne s'abandonne pas comme la « common law », souveraine maîtresse de l'Empire britannique, aux votes d'une majorité instable.

Et voici quels sont ces facteurs :

a) La Constitution américaine est tout d'abord issue des idées philosophiques couramment admises à la fin du XVIII^e siècle. Deux conceptions étaient alors fort en faveur. Selon la première, la communauté politique résultait d'un contrat. L'autorité publique, selon Rousseau, s'étayait sur un pacte social, lequel, de toute évidence, ne pouvait être qu'écrit. Jean-Jacques exerça, on le sait, une énorme influence, sur les hommes de son temps, sur les constituants américains, tout autant que sur les hommes de 1789. Selon la seconde, l'individu était titulaire de droits naturels, dont le premier devoir de l'autorité publique était de garantir l'intégrité. Il importait qu'une déclaration de droits reposant sur le pacte social vînt limiter par des barrières le champ d'action du Gouvernement, et l'empêcher d'exercer une activité susceptible de porter atteinte à la jouissance pleine et entière de ces droits par les citoyens.

b) Au début de leur existence, beaucoup de colonies devaient leur origine à une charte ; dans celles-ci, la validité des lois votées pouvait être appréciée selon la charte par les colons qui croyaient avoir sujet de se plaindre des dispositions de l'une d'elles. A la veille de la guerre de l'Indépendance, il existait chez ceux-ci une habitude de recourir devant un juge contre une loi qui violait les règles fondamentales inscrites dans la Constitution. Le régime des colonies à charte leur avait rendu inconcevable la notion d'un Parlement tout-puissant. En 1768, James Otis, du Massachussets, s'élevait, dans un discours célèbre et maintes fois cité, contre la doctrine anglaise, et déclarait qu'un Gouvernement n'avait pas le droit de tout faire, même quand aucun texte écrit ne s'y opposait.

c) Mentionnons enfin un troisième facteur pour expliquer l'existence nécessaire d'une constitution écrite, et de règles limitant les pouvoirs du Gouvernement créé : la forme fédérale de l'État américain.

Un État fédéral est un État formé d'un ensemble de pays

qu'une même situation géographique rapproche d'ordinaire, et souvent aussi une commune histoire. Entre ces pays soucieux de se réunir, règne cependant le commun désir de ne pas se lier trop étroitement, tout en adoptant une forme de gouvernement unitaire. Le Gouvernement est une transaction entre ces deux sentiments contradictoires, une combinaison politique réfléchi, se traduisant par une constitution limitative qui précise les domaines d'activité du pouvoir central et des Etats particuliers. La Constitution doit donc être nécessairement une Constitution écrite; c'est, en effet, une sorte de contrat, une entente fixant entre Gouvernement central et Etats particuliers les conditions complexes et délicates, dont le respect est nécessaire à l'existence du nouvel État.

De plus, avec le Gouvernement Fédéral, se présente une difficulté courante : celle du conflit entre les lois ordinaires d'un État, ses lois constitutionnelles propres et la Loi fédérale. Le besoin d'une hiérarchie entre ces lois s'impose, et la Constitution limitative, que l'on crée, prend facilement le caractère d'une constitution rigide, c'est-à-dire d'une Constitution qui admet la prééminence de certaines lois sur d'autres.

ÉLABORATION DE LA CONSTITUTION DES ÉTATS-UNIS. — La Constitution Fédérale Américaine, dont nous avons ainsi essayé d'expliquer le double caractère, n'a pas été ratifiée sans luttes. L'histoire de son élaboration, comme celle de sa ratification, c'est l'histoire de l'éternelle rivalité entre les principes de liberté et d'autorité tour à tour victorieux.

On sait qu'à la suite des dépenses énormes que la Guerre de Sept ans avait mises à sa charge, l'Angleterre avait décidé de tirer de ses colonies les plus larges profits commerciaux possibles. L'établissement de nouveaux impôts, l'impôt du timbre en 1765 en particulier, la décision d'appliquer rigoureusement les règles relatives au monopole du commerce maritime aux colonies, furent l'origine directe d'un conflit prolongé, qui aboutit après huit années de guerre à la reconnaissance de l'indépendance américaine. Le défaut d'union entre les colonies permit longtemps aux armées du Roi de les tenir en échec; l'aide française fit pencher la balance, et permit la paix de Versailles.

La guerre finie, une nouvelle crise éclata, qui faillit compromettre l'existence du nouvel État ; elle eut pour cause le choix d'une Constitution ; les uns, les Républicains, tenaient à ce que chaque État demeurât souverain, fût mis vis-à-vis des autres sur le plan de l'égalité la plus stricte, conservât l'indépendance la plus complète. Les autres, les fédéralistes, tout en désirant laisser à chaque État une large autonomie, souhaitaient une union maintenue solide par la création d'un Gouvernement central à pouvoirs forts. Au début, les vues des premiers avaient prévalu, et un projet de Confédération des États-Unis d'Amérique, rédigé en 1778, avait définitivement été ratifié par les États en 1781. Chaque État demeurait pleinement souverain et ne déléguaient qu'une part de sa souveraineté à un Congrès composé de représentants de tous les États. Les pouvoirs de ce Congrès étaient limités aux questions militaires et diplomatiques, et celui-ci n'avait pas le moyen de faire respecter ses décisions et pas davantage le pouvoir de s'assurer des ressources par un système régulier de recettes.

Les résultats d'une telle organisation politique ne se firent pas attendre. Les difficultés ne cessèrent de s'accroître, difficultés financières en particulier, amenées par le règlement et la liquidation des dettes de guerre, et rendues insolubles par l'esprit particulariste des Républicains. Le Congrès s'avérait impuissant, et cette crise eût été fatale à la Nation naissante, sans Georges Washington, qui, par sa personnalité, rallia, au milieu de l'anarchie créée par une politique de clocher égoïste et jalouse, les Américains les plus conscients de leur devoir.

Sous son impulsion, le Congrès prit une résolution tendant à la réunion de délégués, élus dans le but « express and unique » de reviser les articles de la Confédération. En 1787 se réunit à Philadelphie une Convention de 57 délégués, lesquels reconnurent à l'unanimité Washington pour leur président. Après cinq mois de discussions longues et passionnées, fut établi un projet de Constitution, fruit de mutuelles concessions. Les controverses les plus ardentes avaient porté sur la représentation dans les deux Chambres adoptées : Sénat et Chambre des Représentants ; les grands États étant naturellement partisans d'une représentation proportionnelle à la population, les petits États défenseurs acharnés de l'égalité la plus stricte. Un

compromis fut adopté, établissant la représentation proportionnelle à la Chambre des Représentants et la représentation égale au Sénat.

Le projet signé de tous les délégués devait, pour entrer en vigueur, être ratifié par 9 au moins des 13 États. Si, dans trois des États la ratification fut enlevée sans lutte, il n'en fut pas de même des dix autres, et près d'une année s'écoula avant que les 9 États requis eussent donné leur consentement. Deux États refusèrent de faire partie de la nouvelle Nation, même après qu'elle eut été créée, et trois années s'écoulèrent avant que les 13 États fussent réunis sous la même autorité.

Et encore la Constitution n'eût-elle pas été ratifiée sans l'assurance d'amendements immédiats constituant un « bill des droits », précaution jugée nécessaire pour la sauvegarde des droits individuels. Ainsi naquirent les dix premiers amendements de la Constitution, qui garantissaient les droits fondamentaux : la liberté religieuse, la liberté de la parole et de la presse, le droit de réunion, l'exemption de toute perquisition et saisie injustifiées, le droit au jugement par le jury et autres droits imprescriptibles du citoyen.

En un mot, l'histoire de l'élaboration de la Constitution américaine est celle des efforts faits par quelques nobles esprits imbus de justice et de liberté, pour tirer un peuple découragé de l'anarchie dans laquelle il avait sombré. Pour mener à bien leur tâche, les Constituants n'attribuèrent pas aux législateurs des pouvoirs très étendus, ils prirent l'attitude opposée et firent de la retenue dans l'exercice du pouvoir, du « self restraint », l'essence même de la Constitution américaine. Cet esprit de retenue se traduit, nous l'avons vu, par des obstacles juridiques et constitutionnels destinés à contenir au besoin un pouvoir central trop entreprenant. Le peuple américain, redoutant que l'excès des passions particularistes et les caprices passagers des générations successives ne fissent de la Charte nouvelle un simple chiffon de papier, spécifia dans l'article 5 de celle-ci qu'il ne pourrait lui être à l'avenir apporté aucun amendement qui ne fût proposé par les 2/3 au moins des membres du Sénat et de la Chambre des Représentants et qui n'eût obtenu l'approbation des 3/4 des États par la voie de leurs législatures ou d'assemblées spécialement élues à cet effet.

Non content d'avoir mis un premier obstacle au despotisme éventuel du nouveau Gouvernement Fédéral, il fit suivre l'article 5 de la déclaration des droits d'un dixième amendement ainsi conçu :

« Les pouvoirs qui ne sont pas délégués aux États-Unis par la Constitution, ou qui ne sont pas refusés par elle aux États, sont réservés aux États respectivement et au peuple. »

B. — *Le dixième amendement limite-t-il la clause d'amendement ?*

Ce dixième amendement a tout de suite soulevé une question importante ; il est à l'origine d'une controverse doctrinale non encore éteinte. Certains voient dans le dixième amendement une disposition limitative du droit prévu par l'article 5, d'autres sont partisans d'une interprétation différente.

Pour les premiers, le dixième amendement protège les droits des Etats et les met à l'abri d'une atteinte possible du Gouvernement Fédéral, même par la voie de la procédure légale et difficile de l'article 5 ; il altère ainsi la Constitution en limitant le droit d'amendement aux pouvoirs conférés par elle au Congrès.

Pour les autres, le dixième amendement n'a pas entendu établir de cloisons étanches entre les droits concédés au Gouvernement Fédéral et les droits réservés des Etats. On ne peut voir en lui une disposition restrictive, le Peuple, par la voie des législatures des Etats restant en définitive le souverain maître, capable de décider si la Constitution doit ou non être modifiée.

Au moment où la Constitution fut ratifiée, nombreux étaient les partisans de la première interprétation ; pour eux, la Constitution n'ayant été ratifiée que grâce à la promesse d'amendements limitant expressément les pouvoirs du Congrès, l'article 5 devait être interprété comme interdisant au nouveau Pouvoir créé de faire du document ce que bon lui semblait. Le dixième amendement signifiait que, « les pouvoirs *alors* délégués au Congrès étaient les seuls que le Peuple Souverain des Etats-Unis avait entendu lui déléguer ». La clause d'amendement doit être interprétée restrictivement ; elle prive le Congrès et les législatures des trois quarts des États du droit de modifier par la procédure prévue le statut fédéral et d'élargir les pou-

voirs du Congrès aux dépens des droits souverains réservés d'un Etat. Il n'appartient pas plus au Congrès qu'aux différents Etats membres de l'Union de priver un Etat quelconque de ses droits réservés. Aucune autorité légalement constituée n'a été prévue pour agir ainsi.

Selon le *Federalist*, recueil d'articles de journaux publiés par trois membres de talent de la Convention, Hamilton, Jay et Madison, la délégation exclusive des pouvoirs au Gouvernement Fédéral ne devait s'entendre que dans les trois cas suivants : 1° Quand un pouvoir était en termes exprès délégué au Congrès ; 2° quand l'exercice d'une autorité expressément dévolue au Congrès était interdit aux Etats ; 3° quand l'exercice d'une autorité déléguée au Congrès était incompatible avec son exercice par les Etats. En dehors de ces trois cas, la clause de l'article 5 ne pouvait jouer sous aucun prétexte. De toute évidence, cette interprétation du dixième amendement et de l'article 5 a été celle des ancêtres américains. Il serait en effet contradictoire d'admettre que les Américains n'aient entendu ratifier la Constitution, qu'à la condition expresse qu'il y fût joint une série d'amendements protégeant leurs droits, et d'admettre également qu'ils aient consenti à la modification éventuelle du nouvel acte par un simple projet voté au Congrès et ratifié par les trois quarts des législatures.

Au sortir d'une époque, où les rivalités entre Etats jaloux et ombrageux avaient six années durant plongé l'Etat naissant dans l'anarchie, comment concevoir que les Etats eussent bien voulu tout d'un coup soumettre leurs droits souverains au bon plaisir d'une majorité, si forte qu'elle pût être. C'était, en effet, l'époque où les Etats de New-York et de Virginie taxaient lourdement en représailles leurs produits respectifs à l'importation comme à l'exportation, où le Connecticut interdisait aux citoyens du Massachussets l'accès de ses tribunaux, c'était l'époque durant laquelle la jalousie, les querelles commerciales, les luttes financières, ne cessaient d'alimenter des malentendus de toute sorte.

Les partisans de l'interprétation contraire, tout en reconnaissant qu'ils vont à l'encontre de l'intention probable des Constituants, avancent des arguments de bon sens. L'interprétation du dixième amendement est pour eux bien simple. Celui-ci ne

modifie en aucune façon l'article 5. Ce ne sont pas seulement les droits délégués déjà au Congrès, qui peuvent faire l'objet de nouveaux amendements : les deux tiers des membres du Congrès et les législatures des trois quarts des Etats peuvent obliger les Etats réfractaires à abdiquer leurs droits réservés entre les mains du Pouvoir Fédéral.

En ratifiant la Constitution, les Etats ont créé une Souveraineté supérieure à laquelle ils ont fait sur-le-champ abandon de certains de leurs droits ; ils ont prévu une délégation plus étendue par la voie d'une procédure offrant des garanties sérieuses. C'est tout.

On ne peut raisonnablement soutenir, disent-ils, que le 10^e amendement ait entendu établir une séparation irrévocable entre les droits délégués au Congrès et les droits réservés des Etats ; une séparation même, si absolue qu'elle interdise l'usage de la procédure pourtant compliquée qu'elle prévoit. Tout d'abord, une telle disposition serait juridiquement nulle, car nul ne peut s'engager irrévocablement pour l'avenir ; de plus, les conditions économiques ont changé depuis 1787. Les Etats étaient alors relativement indépendants les uns des autres au point de vue économique, et il n'y avait rien d'étonnant à ce que la Doctrine du Droit des Etats prévalût avec son champion Jefferson. Aujourd'hui, le Maine et la Virginie, le Massachusetts et la Californie appartiennent au même marché économique et le Pouvoir Central se doit d'intervenir pour que les mêmes grandes règles soient partout respectées. Il intervient donc, et si l'exercice de son autorité entre en conflit avec l'idée jeffersonienne du « self Gouvernement » local, il ne faut pas s'en préoccuper outre mesure. L'évolution économique et le progrès nécessitent des modifications ; les droits des Etats ne sont pas sacro-saints. La liberté laissée aux Etats n'est qu'une simple question d'opportunité politique. Lorsque le développement d'un pays fait apparaître comme souhaitable l'élargissement des pouvoirs du Gouvernement Central, il faut sans hésiter interpréter la Constitution de façon à ce qu'elle satisfasse aux nouvelles exigences.

Cette question n'est pas une simple question doctrinale, sans portée pratique immédiate ; elle est au contraire d'une importance capitale pour notre sujet. Le dix-huitième amendement pré-

sente des difficultés d'application ; son but est le bien-être et la moralité publique. Or, dans la Constitution on chercherait en vain un article déléguant au Pouvoir Central le droit de régler dans ce but. On est alors immédiatement conduit à se poser la question suivante : Si l'on admet que le dixième amendement modifie la Constitution en restreignant le droit d'amendement, on en déduit que le dix-huitième amendement est inconstitutionnel ; il demeure par contre parfaitement constitutionnel, si l'on interprète le 10^e amendement dans l'autre sens.

§ II. — COMMENT TRANCHER LA QUESTION DE LA VALIDITÉ
DU DIX-HUITIÈME AMENDEMENT ?

A. — *Evolution politique des Etats-Unis.*

Examinons maintenant le problème à la lueur de l'Histoire.

L'Histoire intérieure de la grande République Américaine, disions-nous, est celle de la lutte de deux tendances, la tendance fédéraliste et la tendance anti-fédéraliste. Chacune d'elles a son programme, ses champions, ses partis politiques. L'Histoire nous offre le spectacle de leurs rivalités, de leurs échecs, de leurs victoires. Le temps semble de plus en plus consacrer le succès des fédéralistes et l'on assiste à un mouvement irrésistible en leur faveur.

Les conditions de vie n'imposaient pas, nous l'avons vu, à la fin du xviii^e siècle, une centralisation excessive. Chaque Etat pouvait vivre sur lui-même, formait un petit marché intérieur, d'autant plus indépendant que les moyens de communication étaient plus difficiles et les distances plus grandes. Il n'était pas apparu nécessaire de déléguer au Congrès d'autres pouvoirs que ceux intéressant l'organisation financière, l'Armée, la politique étrangère et les questions de commerce extérieur. Les Fédéralistes, que l'on eût pu appeler plus exactement les Nationalistes, n'avaient pas au début vu leur programme prévaloir, et ils entretenaient avec les anti-Fédéralistes, défenseurs intransigeants de la souveraineté des Etats, une polémique assez âpre.

Longtemps, la controverse demeura purement académique ;

elle s'envenima en 1832 à la suite d'un acte fédéral des douanes, déclaré inconstitutionnel par l'Etat de Caroline du Sud, lequel justifia sa conduite en disant que le Congrès s'était arrogé des pouvoirs qui ne lui étaient pas délégués. Cela fut l'occasion d'une querelle célèbre entre Calhoun, alors vice-président des Etats-Unis, et Daniel Webster. Calhoun se fit le partisan du droit des Etats et l'avocat du droit de sécession comme sanction de la violation du Pacte Fédéral. Le second affirma que la Constitution était la loi suprême, et que le Gouvernement fédéral était seul juge d'apprécier si oui ou non la Constitution avait été violée.

Fédéralistes et anti-Fédéralistes, partisans et adversaires d'une centralisation plus ou moins étendue, poursuivirent la lutte ; et ce fut la crise de 1863 et la guerre civile. La prétention des Etats du Nord d'abolir sur tout le territoire de l'Union une institution tombée depuis longtemps chez eux en désuétude, déclencha une guerre atroce de quatre années. Ce ne fut pas une lutte entre Etats désireux de s'assurer la suprématie les uns sur les autres, ce fut une révolte de certains Etats contre le Pouvoir Central qu'ils avaient jusque-là reconnu.

Il fallut que du sang fût versé, pour qu'en définitive l'un des deux partis prit l'avantage. Le mouvement fédéraliste vainqueur ne cessa dès lors de prendre de l'importance. Deux causes favorisèrent son extension rapide : le développement économique, dont nous avons déjà dit un mot, puis l'incapacité, l'impuissance d'agir à laquelle furent souvent réduits les Gouvernements des Etats. M. Elihu Root, qui occupait en 1906 le poste de sous-secrétaire d'Etat s'efforça, durant son séjour au Gouvernement, de défendre les pouvoirs des Etats, leur reprochant leur carence. Le 12 décembre 1906, parlant devant la Société Pensylvanienne de l'Etat de New-York, il s'exprimait ainsi : « L'intervention du Gouvernement national, dans les matières où il a récemment légiféré, eût été inutile si les Etats avaient eu conscience des devoirs qui leur incombaient. Il est vain de fulminer contre la suprématie des lois constitutionnelles américaines et contre l'extension du pouvoir central sur les terrains où les Etats négligent d'accomplir leurs devoirs. On arrivera tôt ou tard à justifier cette situation de fait. » En 1906, au moment où ce discours fut prononcé, la rapide transforma-

tion des États-Unis en une civilisation industrielle avait abouti à une augmentation considérable de l'interdépendance économique, de la centralisation fédérale législative, en matière industrielle en particulier. Le besoin croissant d'uniformité dans les règlements et les lois avait amené le Gouvernement fédéral à intervenir là où antérieurement l'action des États particuliers semblait suffisante. La Constitution n'a pas été violée; elle demeure intacte et constitue dans l'histoire contemporaine le document le plus ancien qui ait présidé sans interruption aux destinées d'un grand peuple; mais son esprit a été modifié par l'adjonction de paragraphes nouveaux issus d'une inspiration différente, qui permirent de vaincre les résistances de la Cour suprême, gardienne de la Constitution.

Au début du ^{xx}^e siècle, il était admis que le Congrès, en vertu de la doctrine du « pouvoir impliqué » pouvait légiférer pour la réglementation de questions intéressant le bien-être et la moralité nationale. De là, un déluge de lois fédérales se répercutant sur l'activité économique des États : citons les lois interdisant le commerce entre États des billets de loterie, des allumettes phosphoriques, d'articles aussi différents que la viande de boucherie malsaine et les films représentant des combats de boxe, les lois imposant certains emballages afin de prévenir la fraude sur les aliments et les produits pharmaceutiques, les lois interdisant la traite des blanches et la vente des stupéfiants, et enfin, pour couronner le tout, l'amendement sur la Prohibition nationale, suivi de près par un amendement sur le droit de vote des femmes, destiné à recruter des voix en faveur de la prohibition.

B. — *Arguments des antiprohibitionnistes
contre la validité du dix-huitième amendement.*

Malgré le triomphe continu des fédéralistes, leurs adversaires n'en avancent pas moins contre eux des arguments de valeur. S'il est vrai que la section 8 de l'article premier de la Constitution donne au Congrès le droit de « réglementer le commerce avec les nations étrangères, entre les divers États, et avec les tribus indiennes », on chercherait vainement ailleurs des dispositions expresses autorisant le pouvoir central à s'in-

gérer dans le commerce intérieur d'un État et en particulier à surveiller ou à interdire le commerce des boissons alcooliques. De là à voir dans le dix-huitième amendement une menace pour la souveraineté et la liberté des États, il n'y a qu'un pas. Par sa mise en vigueur, celui-ci, d'autre part, porte atteinte aux droits de police des États, jusque-là apanage exclusif de ceux-ci. Les États ont enfin conservé le droit de lever des impôts et de créer des taxes nouvelles, droits pour eux d'une importance vitale, l'existence d'un État étant pratiquement une expression vide de sens, si celui-ci n'a pas la capacité de s'assurer des ressources propres pour le fonctionnement de ses services. Le dix-huitième amendement, font remarquer les adversaires du régime sec, empiète gravement sur ces pouvoirs fiscaux. Possesseur de ceux-ci, un État doit être en effet apte à établir l'assiette de l'impôt qu'il prélève et à désigner les citoyens qui seront assujettis à le payer. Pour imposer la propriété, un État doit pouvoir déterminer ce qu'est la propriété imposable ; pour percevoir une taxe à l'occasion d'une activité quelconque, il doit avoir le droit de définir celle qu'il entend frapper. Si on interdit un certain travail et un certain commerce à l'intérieur d'un État qui n'a pas ratifié le dix-huitième amendement, si l'on interdit à cet État de s'assurer des ressources grâce aux taxes intérieures sur le commerce des boissons, on annihile en fait les droits réservés les plus essentiels à son existence. Le Gouvernement fédéral, en agissant ainsi, viole donc, déclarent les humides, les intentions des rédacteurs du dixième amendement par le moyen détourné d'un amendement constitutionnel.

Ainsi se résument les doléances des humides : de par le dix-huitième amendement, précédent dangereux, l'existence propre d'un État peut être soumise aux caprices et au bon vouloir du Congrès et des trois quarts des États ; les résultats, les voici : c'est la porte ouverte à une centralisation de plus en plus agressive, laissée aux mains d'une bureaucratie toute-puissante.

Aussi certains adversaires du régime sec ont-ils, dès la promulgation du dix-huitième amendement, porté la controverse sur le terrain juridique. Certains, comme M. Elihu Root, ont conclu à sa complète nullité ; d'autres, sans être aussi catégoriques, l'interprètent de façon restrictive. La première section de l'amendement est ainsi conçue : « Seront prohibés, une année

après la ratification du présent amendement, la fabrication, la vente ou le transport des boissons enivrantes à l'intérieur du territoire des États-Unis et de tous les territoires soumis à leur juridiction, ainsi que l'importation desdites boissons dans ces territoires, ou leur exportation hors de ces territoires. » Or, il est admis que les populations des États ont abîqué leurs droits sur le commerce extérieur et international aux mains du Congrès, quand ils ont ratifié les dispositions de la section 8, article premier. Le contrôle et le droit de réglementer ce commerce ne sont donc pas compris parmi les droits réservés aux États par le dixième amendement. Il convient alors d'interpréter le dix-huitième amendement conformément aux dispositions exactes de la section 8, et de restreindre son effet exclusivement au commerce avec l'étranger et entre États, en laissant aux États toute liberté de réglementer leur commerce intérieur. Si l'on se rangeait à cette opinion, on pourrait établir un contrôle effectif du commerce des boissons enivrantes, sans enlever aux États leurs pouvoirs de police et leurs pouvoirs de taxation.

Par cette interprétation logique et simple du dix-huitième amendement chaque État conserverait l'intégralité de ses pouvoirs réservés et l'on respecterait ainsi les intentions clairement exprimées par les auteurs de la Constitution.

Mais la deuxième section du dix-huitième amendement ne ruine-t-elle pas l'argumentation différente ?

Elle est ainsi conçue : « Le Congrès et les divers États auront *concurrentement* le pouvoir de faire exécuter l'amendement par une législation appropriée. » On ne saurait en déduire, affirment les humides, que le Congrès ait le pouvoir de légiférer sur le commerce intérieur des États comme les États eux-mêmes. Cette disposition prévoit simplement qu'États et Congrès pourront agir dans leur sphère réciproque en complète indépendance de vues.

C. — *Contrôle de constitutionnalité des lois.*

Nous avons montré plus haut qu'à la base de la Constitution américaine se trouvaient quelques grands principes traduisant la libérale philosophie politique d'un peuple libre. Nous citerons

le principe du Gouvernement représentatif, le principe de la forme double de Gouvernement, le principe de la garantie individuelle par le moyen des garanties constitutionnelles. Étroitement lié à ce dernier principe, nous trouvons celui d'un pouvoir judiciaire indépendant. Il est interdit au Gouvernement fédéral et aux divers États de supprimer la vie, la liberté ou la propriété, sans « la procédure régulière de la loi ». Cette expression signifie qu'il existe certains principes fondamentaux de liberté, non définis par la Constitution, selon lesquels nul ne peut être privé de la vie, de la liberté, de la propriété, qu'en conformité avec leurs exigences. Pour sauvegarder le respect de ces principes contre l'oppression d'une majorité, il a été attribué au pouvoir judiciaire le droit de refuser toute efficacité à une loi qui les viole. Alors qu'en France le juge est lié par les termes de la loi qu'il applique et qu'il ne peut pas ne pas appliquer la loi, même quand il la juge inique en sa conscience et contraire aux principes de notre Société, en Amérique tout juge est habile à se demander si la loi qu'il va appliquer est légale ou non et si elle ne heurte pas les grands principes d'équité universellement admis.

En un mot, le contrôle de la constitutionnalité de la loi est admis aux États-Unis ; il est une des conséquences de la forme fédérale de l'État. La Constitution serait en effet un chiffon de papier s'il n'existait un pouvoir régulateur, chargé non seulement de maintenir le principe de la séparation des pouvoirs au sein du Gouvernement Fédéral, mais encore d'empêcher tel ou tel État particulier d'empiéter sur les attributions du Gouvernement fédéral et réciproquement. Ce pouvoir régulateur, c'est le pouvoir judiciaire par l'organe de la Cour suprême. La Cour suprême, tribunal supérieur prévu par la Constitution, est la gardienne de celle-ci et compétente dans tous les cas où l'interprétation de celle-ci est soulevée. Le contrôle qu'elle exerce marque l'aboutissement de l'idée de constitution rigide, appréciée non plus seulement d'après la forme de la loi mais d'après son contenu. Grâce à ce contrôle, il est enfin possible d'établir une distinction entre les pays possesseurs d'une Constitution rigide. Les uns, comme la France, n'ont qu'une Constitution rigide du type inférieur, se bornant à tracer aux divers organes du Gouvernement des règles de conduite ou des maximes de

moralité publique, sans prendre de mesures pour l'en assurer l'observation effective; les autres ont une Constitution rigide du type supérieur, en ce que celle-ci prévoit le contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois.

Ce contrôle en est arrivé aux Etats-Unis au point où, l'on se demande s'il ne doit pas porter sur les dispositions constitutionnelles elles-mêmes. Et c'est avec le dix-huitième amendement que la question s'est posée pour la première fois.

LA RÉPONSE DE LA COUR SUPRÊME ET SES CONSÉQUENCES.

A. — *L'arrêt Rhode Island contre Palmer.*

Bien que le dix-huitième amendement ait été voté en conformité avec les dispositions formelles de la Constitution, les adversaires du régime sec posèrent devant le pays, lors de sa mise en vigueur, la question de savoir si cet amendement, correct en la forme, ne devait pas être corrigé, comme violant, par son fond, les principes généraux de la common law et de la liberté individuelle garantie par la Constitution.

La Cour suprême, dont les arrêts jouissent d'un grand prestige, ne pouvait manquer, en étant saisie de la question, de la trancher définitivement.

C'est l'arrêt célèbre *Rhode Island contre Palmer* du 7 juin 1920 qui résolut la question, en affirmant la validité constitutionnelle de l'amendement.

A cette date, le dix-huitième amendement avait été ratifié par tous les États de l'Union, à l'exception de deux, qui restaient irréductibles, (ils le sont encore), le *Rhode Island* et le *Connecticut*. Les citoyens du *Rhode Island* soumirent leurs objections aux juges de Washington. Ceux-ci, qui avaient auparavant soutenu la validité du *War Prohibition Act*, leur donnèrent tort. L'arrêt de la Cour rapporté en 11 points par le juge *Van Devanter*, eut un grand retentissement.

En voici les principaux :

« 1° En l'adoptant à la majorité des deux tiers, les deux Chambres du Congrès ont ainsi suffisamment prouvé que la proposition leur semblait nécessaire... Une déclaration expresse

de leur part insistant sur sa nécessité n'était pas utile. Aucune des propositions antérieures d'amendements n'avait été appuyée d'une semblable déclaration... »

« 2° Les dispositions, que les Constitutions des États particuliers contiennent sur la procédure du referendum, ne peuvent être interprétées comme se référant à la Constitution, à la ratification ou à l'abrogation d'amendements à celle-ci. Ce paragraphe a trait à une affaire jugée quelques jours auparavant par la Cour, l'affaire Hawk contre Smith, le 1^{er} juin 1920. Le litige avait porté sur la validité d'une disposition toute nouvelle, insérée dans la Constitution de l'État d'Ohio, disposition réservant au peuple de cet État le pouvoir de confirmer ou d'infirmer par un referendum les votes de la législature de cet État, ratifiant les amendements proposés à la Constitution fédérale. Mr Justice Day, qui avait rapporté les conclusions de la Cour, combattit en ces termes la disposition : « La Constitution des États-Unis est la loi suprême du pays ; l'article 5 réalisant la délégation de l'autorité par le peuple aux mains du Congrès, et déterminant la procédure de ratification, définit l'exercice d'un pouvoir national prévu en termes exprès par la Constitution, et non pas l'exercice d'un pouvoir réservé à chaque État. Il en résulte que la ratification par un État d'un amendement constitutionnel n'est pas un acte de législation au propre sens du mot ; mais l'exercice d'un pouvoir ayant sa source dans la Constitution fédérale ratifiée à la fois par les États membres de l'Union et la Population des États. »

« 4° L'interdiction de la fabrication, de la vente, du transport, de l'importation et de l'exportation des boissons enivrantes tombant sous le coup du dix-huitième amendement, est comprise dans le pouvoir d'amendement prévu par l'article 5. » Voici le paragraphe essentiel. »

« 5° Cet amendement, par la proposition légalement faite, et par la ratification, est devenu partie intégrante de la Constitution ; il doit être respecté et appliqué de la même façon que les autres dispositions constitutionnelles. »

« 6° La première section de l'amendement, celle qui a trait à la prohibition, est applicable au territoire entier des États-Unis ; elle lie les Corps législatifs, les tribunaux, les fonctionnaires publics, les citoyens et, d'elle-même, invalide toutes

les dispositions législatives, qu'elles émanent du Congrès, ou d'une législature d'État autorisant ou sanctionnant ce qu'elle interdit. »

« 7° La deuxième section de l'amendement, celle qui prévoit que le Congrès et les différents États auront concurremment le pouvoir d'appliquer cet article par une législation appropriée, ne leur donne pas le pouvoir de méconnaître et d'annihiler la prohibition, seulement celui de l'appliquer par les moyens nécessaires. »

« 8° Les mots « auront concurremment le pouvoir » ne signifient pas auront des pouvoirs joints; ils ne veulent pas dire que la législation votée par le Congrès a, pour devenir effective, besoin d'être approuvée et sanctionnée par les différents États ou chacun d'eux séparément; ils ne veulent pas dire davantage que le pouvoir d'appliquer la loi est partagé entre le Congrès et les États, selon un critérium analogue qui confie au Gouvernement fédéral la législation sur le commerce extérieur et, au contraire, celle sur le commerce entre États, et le commerce intérieur, aux États particuliers. »

« 9° Le Pouvoir conféré au Congrès par cette section est territorialement applicable comme la prohibition elle-même; il englobe la fabrication, le commerce (importation, exportation, trafic entre États) et n'est en aucune façon affecté par l'action ou l'inaction d'un ou de tous les États. »

Ainsi la Cour suprême n'a pas été jusqu'à nier la validité d'un amendement à la Constitution passé dans les formes requises. L'autorité, qui a créé la Constitution, c'est le Peuple, et c'est lui qui l'a ratifiée et approuve les amendements nouveaux.

Le principe de la Séparation des Pouvoirs, celui d'un Pouvoir judiciaire placé sur le même plan que les autres, et les contrôlant en toute indépendance, n'ont point été dirigés contre le Peuple.

La question de la validité constitutionnelle étant tranchée, il importe d'examiner maintenant un délicat problème, à la fois juridique et pratique : quels sont les droits et les devoirs incombant respectivement au Gouvernement Fédéral et aux États?

B. — *Droits et devoirs respectifs du Gouvernement Fédéral et des États.*

a) *Droits et devoirs du Gouvernement Fédéral :*

Deux thèses adverses s'affrontent sur ce premier point. Certains déclarent que le Gouvernement fédéral a le droit d'appliquer la prohibition et partant, le droit de ne pas l'appliquer, si cela lui plaît, d'autres prétendent qu'il est astreint à le faire.

Les premiers font valoir des précédents pour soutenir que le Congrès peut se désintéresser de l'application de la loi ; ils citent le quatorzième amendement, et plus spécialement le quinzième, lequel reste entièrement lettre morte. Cet amendement interdit aux États de refuser le droit de vote, eu égard à des conditions de race, de couleur, ou d'antérieure condition servile. Cet amendement, c'est le résultat des quatre années de la Guerre de Sécession, et c'est bien la seule chose qui puisse rappeler à la postérité, la victoire du Nord. En fait, on sait comment les États du Sud ont eu le dernier mot, comment ils ont éludé les prescriptions constitutionnelles en empêchant les noirs de voter, sans que le Congrès ait élevé la moindre protestation. Ce quinzième amendement présente des analogies avec le dix-huitième. Il est, comme lui, la conséquence d'une guerre ; comme lui, il prend la forme d'une interdiction absolue ; il empiète sur les droits des États en imposant une législation à une minorité rebelle. Le Congrès fut, au moment de sa promulgation, invité à pourvoir à l'application de la loi par le vote de mesures appropriées. Or, on sait quelle fut sa carence, quand il fut question de venir en aide aux nègres brimés.

On peut difficilement, ajoutent-ils, soutenir que le Congrès est obligé d'appliquer le dix-huitième amendement par des lois sévères. Une telle assertion est mal fondée. Le dix-huitième amendement peut bien interdire, mais il prévoit seulement que « le Congrès et les différents États auront concurremment le pouvoir d'appliquer la loi par une législation appropriée. » Des juristes éminents font ressortir la nuance entre « the grant of a power to Congress » (l'octroi d'un pouvoir au Congrès), et « the order to Congress » (un ordre donné au Congrès. Le

dix-huitième amendement ne contient pas d'ordre impératif soumettant le Congrès à l'obligation d'édicter une législation d'application dans un laps de temps donné. Parmi les plus notables partisans de cette interprétation, nous citerons Clarence Darrow, l'avocat célèbre, le défenseur de l'instituteur Scope de Dayton.

Les Secs, eux, tiennent un langage tout différent. Le dix-huitième amendement est une disposition prohibitive dans sa première section, qui opère par elle-même l'interdiction absolue de fabriquer, transporter et vendre les boissons enivrantes. S'appuyant sur le sixième point de l'arrêt Rhode Island contre Palmer, Mr William, G. Mac Adoo déclare que le Congrès a le devoir impératif de pourvoir à l'application de la prohibition, la première section eût été ainsi conçue : « le Congrès aura le pouvoir d'interdire... » Or, il n'en est point ainsi. M. Justice White, l'un des juges de la Cour suprême qui intervint dans l'arrêt Rhode Island, s'exprime en ces termes : « L'amendement sur la prohibition n'ayant pas défini les boissons enivrantes, dont elle prononce l'interdiction, il est clair que le fait même de l'avoir adopté, met à la charge du Congrès l'obligation de définir les boissons prohibées, d'édicter les règles et sanctions nécessaires, pour rendre opérante l'interdiction. »

En fait, toutes ces considérations sont inutiles. L'amendement, dans sa première section, interdit purement et simplement ; dans sa deuxième section, il ne contient pas de mandat impératif, il délègue au Congrès le pouvoir d'appliquer les dispositions prohibitives générales qu'il prévoit. Pratiquement, celui-ci peut, en définitive, faire ce que bon lui semble, faire fi de l'obligation qui lui incombe, puisqu'aucun Pouvoir légalement constitué ne peut le contraindre à s'en acquitter.

La Cour suprême, dans l'arrêt Rhode Island contre Palmer — sixième point — a, nous l'avons vu, déclaré que le dix-huitième amendement invalidait de lui-même toutes les dispositions législatives... d'une législature d'Etat autorisant ou sanctionnant ce qu'il interdit. Si le Congrès n'avait eu soin d'édicter tout tout de suite une loi de prohibition nationale conforme à l'amendement, dans les Etats secs, ayant réalisé chez eux l'interdiction absolue de boire, la situation n'eût pas été changée. Mais dans les autres Etats, les plus nombreux, que fût-il

advenu? En 1920 chacun de ceux-ci possédait un faisceau de lois sur les boissons : lois sur les taxes de fabrication, de transports, lois sur les licences de vente..., etc., toutes lois qui avaient été édictées dans un but d'hygiène sociale, comme dans un but fiscal. Ces lois contenaient en elles-mêmes, malgré leurs restrictions, la reconnaissance légale, implicite, du droit de fabriquer, de vendre, de transporter les boissons enivrantes. Elles sont toutes devenues à la fois caduques, selon la Cour suprême, et les États sont impuissants à les faire revivre; ils eussent pu négliger d'adopter la prohibition comme loi d'État, et l'on se fût alors trouvé en présence du néant : le trafic de l'alcool n'eût pas manqué de s'épanouir sur une large échelle; le fléau des anciens saloons n'eût rien été devant celui des nouveaux saloons illégaux, échappant à tout contrôle légal. Tout le mouvement prohibitionniste américain, tous les efforts de l'Anti-Saloon league eussent été inopérants. Le vote d'une loi assurant l'application de la Prohibition nationale s'imposait donc; il intervint et ce fut le Volstead Act.

La deuxième section du dix-huitième amendement parle des pouvoirs octroyés concurremment au Congrès et aux États pour appliquer la loi. C'est dans l'arrêt Rhode Island que la Cour suprême a fait connaître le sens qu'il convenait de donner à ces mots dans le huitième point. Le Pouvoir conféré au Congrès n'est, en aucune façon, affecté par l'activité ou la carence législative des États; concurremment veut dire indépendamment. De cette interprétation on n'a pas manqué de déduire tout de suite que, statutairement, judiciairement, administrativement, l'application de la prohibition nationale était l'affaire du Gouvernement central, que celui-ci n'avait en aucune façon à se préoccuper de la manière dont les États l'appliquaient. Conséquences pratiques immédiates. Les fonctionnaires fédéraux, chargés de faire respecter la loi, peuvent coopérer avec les fonctionnaires des États, et réciproquement, mais ils ne sont soumis à aucune obligation légale d'agir en collaboration.

b) *Droits et devoirs des États :*

Mais la Cour suprême ne s'est pas contentée de poser que les pouvoirs du Congrès étaient absolument indépendants des pouvoirs des États. Trompant l'attente générale, et en dépit de l'interprétation courante, elle a déclaré explicitement que les

États n'avaient à aucun titre le pouvoir d'appliquer dans les limites de leur souveraineté la loi Volstead.

Dans les conclusions de l'affaire États-Unis contre Lanza, affaire des plus importantes, sur laquelle nous aurons à revenir, elle a déclaré : « qu'il ne fallait pas voir dans l'amendement, la source à laquelle les États avaient puisé leur Droit d'édicter des mesures de prohibition ». Hormis les quelques restrictions prévues par la Constitution fédérale (en particulier les limitations sur le commerce), chaque État possédait le droit d'établir des mesures prohibitives bien avant que l'amendement ne fût intervenu. En employant l'expression « ont concurremment le pouvoir » le législateur n'a eu, dit-elle, d'autre intention que de donner au Gouvernement toute latitude pour appliquer la loi en toute indépendance : sinon celui-ci eût été entravé dans ses efforts par des considérations d'opportunité politique locale. La deuxième section du dix-huitième amendement laisse ainsi les états libres d'édicter eux-mêmes des lois prohibitives dans le ressort territorial de leur souveraineté. La seule restriction, qui leur soit imposée, c'est celle de la première section de l'amendement, laquelle leur enlève le droit d'autoriser les actes qu'elle interdit, mais ne fait cependant pas disparaître les lois antérieurement existantes conformes à ses propres dispositions. De telles lois tirent leur force, ainsi que les nouvelles, non pas de l'amendement, mais de pouvoirs qui ont toujours appartenu aux États, et qui leur ont été réservés par le dixième amendement.

Cela est capital, et, de cet arrêt, des conséquences très étendues peuvent être tirées. Il est évident que si les États ne tirent de l'amendement aucun pouvoir pour appliquer la loi, ils n'ont pas davantage d'obligation légale d'édicter des lois propres conformes à l'amendement. Le pouvoir d'instituer, de créer une police spéciale d'État destinée à surveiller l'application du régime sec, est un pouvoir qui leur appartient depuis l'origine. Ils ont la liberté complète d'agir ou de ne rien faire du tout, s'ils le veulent.

Ainsi plusieurs partis s'offrent à eux : 1° Ils peuvent adopter la loi de prohibition nationale intégralement ou en partie, en l'insérant, soit dans une loi ordinaire, soit dans leur Constitution; nombreux sont les États qui ont agi ainsi.

2° Ils peuvent renchérir sur le Congrès, et édicter des mesures plus sévères que celles qu'il a prescrites. Prenons un exemple. La loi Volstead prévoit que : « Ne tombe pas sous le coup des pénalités prévues par la loi, le fait de posséder des boissons alcooliques dans le domicile privé, pour la consommation strictement personnelle du propriétaire et de sa famille. » Il ne faut pas évidemment faire dire à cette disposition ce qu'elle ne dit pas, et déclarer qu'elle donne sous une forme ou une autre une autorisation légale de posséder un article prohibé. La seule interprétation possible est la suivante : elle prévoit seulement que le fait de posséder des liqueurs ne sera pas punissable sous certaines conditions. La loi de l'État de Géorgie, comme celle des autres États, interdit, elle, la simple possession des alcools, quelle que soit la cause invoquée par le possesseur, lequel peut s'être procuré l'alcool par les moyens les plus légaux, avant la mise en vigueur du régime sec. Autre exemple : le Volstead Act stipule que les médecins titulaires d'une autorisation spéciale pourront prescrire de l'alcool dans leurs ordonnances. Les conditions dans lesquelles celles-ci seront préparées par les pharmaciens sont prévues dans les plus petits détails. Or, il est parfaitement loisible aux États de méconnaître ce droit. La loi de Prohibition nationale ne confère aucun droit qu'ils soient tenus de respecter; rien ne les empêche, s'ils le jugent dangereux, d'interdire une boisson contenant 1/2 p. 100 d'alcool et même d'abaisser à zéro ce pourcentage.

3° Les États humides, dans lesquels l'Anti Saloon League ne s'est pas assuré la majorité, peuvent, nous l'avons vu, ne pas adopter la loi de Prohibition nationale, la Cour suprême ne mettant à leur charge aucune obligation. Et c'est, aussi longtemps que le Congrès n'aura pas pourvu à l'organisation écrasante que l'application de la loi suppose, la violation de la loi, violation étendue et impossible à réprimer dans les grands centres urbains comme New-York. L'État de New-York possédait une loi de prohibition le « Mullan Gage Act » qu'il abrogea en 1923. A cet époque, le gouverneur Al. Smith s'exprima en ces termes destinés à calmer l'ire des secs « ... Après l'abrogation, il subsistera à la charge de notre police d'État, le devoir sacré de soutenir le Volstead Act, avec autant de zèle et de vigueur, que s'il s'agissait d'une loi de notre État ou d'une

simple ordonnance de police. C'est l'attitude que j'attends de tous les fonctionnaires de la Police. Une seule chose est changée maintenant : aujourd'hui le policier peut faire comparaître le délinquant devant les tribunaux fédéraux comme devant les tribunaux de l'État; demain, la répression sera du seul ressort des tribunaux fédéraux... »

En fait, quel que soit le devoir moral qui leur incombe, l'expérience prouve, dans l'État de New-York en particulier, que les agents de la police d'État se montrent bien tièdes et bien peu zélés quand il s'agit de collaborer avec leurs collègues de la police fédérale.

Ainsi, le Congrès est la seule autorité, qui ait le pouvoir de faire respecter le Volstead Act. Les États qui se sont abstenus de voter des lois propres, ou qui ont abrogé celles qu'ils avaient auparavant édictées, sont honnis par les partisans du régime sec. Selon ceux-ci, refuser d'appliquer l'amendement et d'édicter les mesures de répression nécessaires, c'est violer délibérément la Constitution. Les États récalcitrants, disent-ils, transgressent non seulement le dix-huitième amendement, mais encore l'article 6 de la Section 2 de la Constitution ainsi conçu : « La présente Constitution, ainsi que les lois des États-Unis, qui seront faites en conséquence, et tous les traités passés sous l'autorité des États-Unis, constitueront la loi suprême du pays, et seront obligatoires pour tous les juges dans chaque État, et cela, nonobstant les dispositions contraires insérées dans la Constitution, ou dans les lois de l'un quelconque des États. » Le paragraphe suivant du même article requiert le gouverneur de chaque État et les membres des pouvoirs législatifs et judiciaires, de prêter serment de soutenir la Constitution, et ce n'est que par la violation constante de leurs obligations constitutionnelles qu'ils arrivent à tenir en échec l'amendement de prohibition. Mais la Cour suprême ne les suit pas. Les conclusions citées plus haut dans l'arrêt *États-Unis contre Lanza* (1922) ruinent leurs prétentions; elles concordent avec les conceptions historiques du Fédéralisme américain. La carence des États dans l'application de la prohibition n'est pas un acte anticonstitutionnel; s'il y a en fait violation de la loi sur une grande échelle, c'est le Congrès seul qui en est responsable.

DEUXIÈME PARTIE

QUESTIONS SOULEVÉES PAR L'APPLICATION DU DIX-HUITIÈME AMENDEMENT

I. — Questions d'ordre intérieur.

DIFFICULTÉS D'ORDRE GÉNÉRAL RENCONTRÉES PAR LE CONGRÈS ET LES ÉTATS.

Le Congrès, nous l'avons vu, a édicté une loi d'application, le Volstead Act, loi qui en elle-même est plus que suffisante dans toutes les dispositions qu'elle prévoit. Elle est violée, et sur qu'elle échelle ! Et cela parce que le Congrès n'a jamais été en mesure de créer de lui-même l'organisation gigantesque que son application exigerait : effectifs importants de fonctionnaires, nominations de procureurs chargés spécialement des délits de prohibition, organisation des tribunaux fédéraux ; tout cela représentant une somme de dépenses formidables.

Toutefois la seule question financière ne suffirait pas à faire reculer le Congrès, qui trouverait aisément les fonds nécessaires. Avant le dix-huitième amendement, les lois nationales édictant des sanctions étaient fort peu nombreuses ; le Congrès n'avait à sa disposition qu'une faible force de police, dont les frais d'entretien, bien qu'ayant tendance à s'accroître, étaient infimes au regard de ceux qui figuraient au budget des États pour ce même chapitre. S'il veut maintenant appliquer la loi Volstead jusqu'au bout, le Congrès se voit dans l'obligation de créer de toutes pièces une bureaucratie gigantesque à

Washington ; or bien des secs eux-mêmes hésitent comme lui, devant les lenteurs, les tracasseries, la routine et la corruption inséparables d'une telle organisation. En faisant insérer dans la Constitution l'amendement de prohibition, ses auteurs avaient eu pour objet d'étendre au territoire entier de l'Union les restrictions que nombre d'États s'étaient déjà imposées, et de fondre dans la masse abstinentes les derniers noyaux de résistance humide. Le Gouvernement Fédéral n'étant pas apte à faire lui-même la police, ils avaient cru par là pouvoir mettre au service de leur cause les forces de police des 48 États, obliger les administrateurs, les magistrats, les juges, les shériffs, les greffiers, tout l'appareil judiciaire des Cours criminelles de ces États, à veiller au respect du dix-huitième amendement à la Constitution, loi suprême de l'Union, et de décharger du même coup de ce fardeau le Pouvoir central.

Mais la Cour suprême est venue tromper leur attente : deux années après la promulgation de la loi, en 1922, elle a, dans les conclusions d'un arrêt cité plus haut, déclaré qu'il n'y avait à la charge des États nulle obligation de collaborer à l'application de la loi de prohibition nationale, ni d'édicter une loi spéciale d'État à ce sujet, interprétation parfaitement conforme aux traditions fédérales américaines, qui donnait aux humides l'espoir d'une modification prochaine et la satisfaction d'une petite victoire sur les secs.

La question se pose donc ainsi : le Congrès est en face d'une alternative : entrer délibérément dans la voie d'une application stricte de la loi, le Gouvernement prenant à sa charge les frais considérables que nécessite l'appareil répressif suffisant ; — ou se contenter d'appliquer mollement la loi Volstead, en s'attachant par exemple plus spécialement à la faire respecter dans les États suspects de tiédeur à l'égard de l'Anti Saloon League, qui n'ont pas édicté de lois propres d'application, ou qui, en ayant adopté, s'en remettent du soin de les faire respecter à des fonctionnaires peu zélés.

Quelque riche que soit le gouvernement des États-Unis, il semble, jusqu'ici, avoir hésité à adopter la première alternative.

Les humides se sont vite aperçus que, s'il leur était impossible d'anéantir le dix-huitième amendement par la procédure

de l'abrogation prévue par la Constitution, ils pouvaient arriver à le battre en brèche, en s'assurant le contrôle sur les gouvernements des États, et en obtenant successivement de chacun de ceux-ci leur abstention dans l'application de la loi Volstead. Depuis 1922, leurs efforts ont tendu vers ce but; ils n'ont été jusqu'ici couronnés de succès que dans deux États, l'État de New-York, et le Maryland.

Rappelons l'exemple de l'État de New-York. Peu de temps après la mise en vigueur du dix-huitième amendement, la législature de cet État, croyant obéir à une obligation d'ordre constitutionnel, édictait une loi d'application de la prohibition, le « Mullan Gage Act », qui faisait siennes les dispositions de la loi Volstead et s'efforçait de la faire respecter. Il en résultait pour les forces policières et les magistrats de l'État, l'obligation d'agir contre les fraudeurs, ce qui mettait 32.000 agents à la disposition du Pouvoir central. A côté de cette imposante phalange, le Congrès ne pouvait mettre en ligne que 500 fonctionnaires. Le tableau suivant montre à quel point une application effective de la loi sans l'aide de la police de chaque État est une chimère.

Etat de New-York.

Juges des tribunaux supérieurs et juges de comtés .	209
Procureurs de district et substituts. Juges de Police.	374
Juges de Paix	3.643
Sheriffs et sous-sheriffs.	124
Substituts de sheriffs.	1.386
Greffiers	3.516
Police d'Etat	573
Force de police urbaine	22.010
Force de police rurale	424
	32.889

Gouvernement Fédéral.

Juges des tribunaux supérieurs	17
Procureurs de district et assesseurs	20
Procureurs des Etats-Unis	68
Juges des Etats-Unis et remplaçants	79
Agents de la Prohibition	261
Agents des douanes susceptibles d'appliquer la Prohibition.	71
	516

Nous avons sous les yeux les statistiques d'autres États, elles sont toutes aussi probantes. Dans l'État de Californie, par

exemple, en regard de 20.000 fonctionnaires locaux, le Gouvernement Fédéral n'en a sous sa direction qu'une centaine. La disproportion de ces chiffres soulève les attaques des secs contre la Cour suprême, qui a selon eux méconnu les intentions du législateur. Certains secs comme William Gibbs, Mac Adoo, contredisent même la Cour suprême sur le terrain juridique, déclarant que, s'abstenir d'édicter une législation appropriée, ou abroger la législation existante, c'est violer la Constitution. Quand, en 1923, le Mullan Cage Act fut abrogé dans l'État de New-York, on déclara expressément qu'en ce qui concernait les lois de cet État, la fabrication, la vente et le transport des boissons enivrantes n'avaient rien d'illégal, et qu'aucun contrevenant ne pourrait de ce chef être traduit devant les tribunaux de l'État. Dans l'État de Maryland la situation était la même. Cet État, bien qu'il eût cependant ratifié l'Amendement, s'était toujours refusé à collaborer avec le Gouvernement Fédéral pour l'application de la Loi; ainsi ni dans l'un, ni dans l'autre de ces deux États, la prohibition n'est pratiquement appliquée.

Une telle situation ne laisse pas de préoccuper très gravement les Américains. D'un côté les humides, s'ils ne peuvent garder le secret espoir de voir l'amendement rayé de la Constitution (aucun amendement en effet n'a été voté à une telle majorité) espèrent mettre en brèche la loi sur le terrain de l'application; d'autre part, les secs ont le désir unanime de voir la question de l'application de la loi aboutir. On se trouve dans une impasse, et tant que la collaboration des États et du Congrès n'aura pas été définie clairement, la loi continuera à être violée par une moitié du peuple américain.

Tout serait réglé du jour au lendemain si le Congrès décidait de prendre entièrement à sa charge le fardeau de l'application de la loi; mais, nous l'avons dit, malgré ses ressources, la charge financière serait d'importance. D'autre part, la perspective d'une armée fédérale, recrutée exclusivement dans ce but, ne laisserait pas d'être pour beaucoup un sujet d'inquiétude. Ce serait la porte ouverte à des abus possibles, une arme dangereuse mise aux mains d'un pouvoir central enclin à faire sentir aux États sa puissance. La force centralisatrice ne tend que trop à se développer de jour en jour; il importe de dresser des barrières, et de protéger les pouvoirs des États sur lesquels

elle ne cesse d'empiéter... Enfin tous les États ne sont pas récalcitrants comme les États de New-York et de Maryland. La plupart d'entre eux sont disposés à faire de leur mieux, pour que soit respectée la loi ; ils votent les sommes nécessaires. Leur action ne ferait-elle pas double emploi avec celle du Congrès, n'y aurait il pas gaspillage d'argent de part et d'autre ?

Si le sentiment prohibitionniste ne faiblit point, on sent cependant une désaffection assez nette à l'égard de la loi Vols-tead, car l'exemple des États réfractaires n'est pas sans influencer les autres. Ceux-ci, il faut le reconnaître, ne sont pas sans excuses. Les effectifs de leurs polices, sont souvent insuffisants pour sauvegarder la stricte application des lois ordinaires. Où trouver le temps et les ressources nécessaires pour veiller parallèlement au respect de la prohibition ? L'application de celle-ci risque d'accabler de travail des fonctionnaires déjà fort occupés. L'augmentation des effectifs amène une charge supplémentaire, que des budgets, souvent très obérés, ne peuvent supporter, d'autant que le 18^e amendement, en même temps qu'il accroissait les dépenses des États, les privait de recettes importantes résultant d'impôts et de taxes sur les boissons.

Comment s'étonner que de nombreux États réclament comme un droit légitime, l'aide financière du Congrès, juste compensation des recettes abolies ?

SOLUTION PROPOSÉE. — De nombreux partisans du régime sec sont favorables à une politique d'aide financière du Congrès aux États. Une telle politique permettrait la bonne application de cette loi d'intérêt national ; elle écarterait le danger d'une centralisation excessive et éviterait le gaspillage des efforts ; dans ce but, chaque État appliquant la loi, recevrait annuellement du pouvoir central une contribution établie au prorata des dépenses que la prohibition lui impose, ou lui imposerait. L'efficacité de la répression en serait grandement accrue, et le Congrès serait ainsi déchargé de la responsabilité immédiate de l'application. Celui-ci pourrait limiter son activité à l'exercice d'un droit de contrôle général sur l'emploi des fonds alloués et sur les résultats obtenus dans les États subventionnés. En établissant de la sorte une séparation des fonctions, il pourrait réserver ses efforts pour appliquer directement la loi dans les

États réfractaires, comme ceux de New-York et du Maryland. Il aurait de plus tous loisirs nécessaires pour s'attacher à la surveillance des frontières et des côtes, dépister les contrebandiers et surveiller enfin de plus près le trafic entre États des boissons prohibées.

Bien entendu, l'aide financière aux États serait subordonnée à une application loyale de l'amendement, et il serait toujours loisible au Gouvernement Fédéral, devant la carence d'un État, de se substituer à lui, pour faire appliquer la loi.

Ceux qui préconisent l'adoption d'une telle politique, ne manquent pas de faire remarquer que, depuis longtemps déjà, elle est usitée en d'autres cas (lois sur l'amélioration des routes, sur les extensions agricoles, sur les questions d'éducation).

La question de la prohibition en est arrivée à un point très critique. Les partisans de M. Volstead proclamant que la violation continuelle d'une loi engendre la révolte contre l'autorité et le mépris des lois, demandent à grands cris un nouvel effort au Congrès; il ne semble pas jusqu'ici que le Gouvernement veuille rien changer à l'état de choses existant.

MESURES PRISES PAR LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL. — Quel est cet état de choses? Quelles séries de mesures prévoit le Volstead Act pour l'application de la loi?

Le « Commissioner of internal revenues » (le ministre des recettes intérieures au Département du Trésor) était chargé du soin de réprimer les infractions à la loi. Tous les services de la Prohibition étaient, depuis 1920, sous ses ordres. En avril 1925, ces services fusionnèrent avec les services des douanes, ceux de la garde des côtes et la direction en fut confiée à un secrétaire du Trésor, subordonné au « Commissioner », et dont le poste fut créé spécialement à cet effet. Ce fonctionnaire se trouva à la tête d'un véritable petit ministère ayant son budget, son armée, sa marine et ses avions. Un plan de décentralisation fut alors adopté, et l'on divisa le territoire de l'Union en 22 districts correspondant aux ressorts des divisions judiciaires existantes (Hawaï et Porto Rico formèrent 2 districts supplémentaires). A la tête de chacun d'eux fut placé un administrateur, muni d'amples pouvoirs, et responsable de l'application de la loi dans les limites de sa compétence. Enfin, afin que le

secrétaire du Trésor et le président pussent suivre de plus près la question, le Congrès vota à l'instigation du premier, la loi du 3 mars 1927 créant un bureau des douanes et un bureau de la prohibition au département du Trésor. On centralisait toute la responsabilité de l'application de la loi entre les mains du « Commissioner of Prohibition », lequel en devait directement répondre au secrétaire du Trésor, et l'on mettait à sa disposition un budget autonome alimenté par le Congrès, dans la limite des disponibilités budgétaires. Le nouveau bureau ainsi constitué entra en activité le 1^{er} avril 1927, et marqua un progrès dans l'application de la loi Volstead. Son autonomie le soustrayait aux influences politiques, le recrutement des fonctionnaires fut opéré avec plus de soin, la décentralisation de la police amena d'heureux résultats. De nouvelles dispositions adjointes à la loi nationale de Prohibition furent adoptées, dispositions tendant à édicter des peines plus sévères devant les tribunaux fédéraux, en particulier à l'égard des délinquants coupables d'avoir enfreint les dispositions d'ordre international. En 1927, le bureau avait à sa disposition une force fédérale, qui se montait à 3.800 employés occupés uniquement à régler les questions d'ordre intérieur. Ces 3.800 agents de la prohibition, rattachés aux services du bureau des Finances étaient pleins de bonne volonté; ils fouillaient avec zèle, clairvoyance, saisissaient, perquisitionnaient, arrêtaient tout ce qui paraissait suspect. Ils n'ignoraient pas, certes, le texte entier de la loi Volstead, mais ce qu'ils ignoraient, c'était ce qui aux yeux de la Justice, constitue un « cas », la façon de présenter la preuve d'un délit : les juges eux-mêmes, dont les rôles étaient encombrés, se souciaient souvent peu d'évoquer d'ennuyeuses affaires de prohibition, dans lesquelles les devoirs de leurs charges pouvaient entrer en conflit avec leurs opinions personnelles.

En 1927, sur 56.000 poursuites entamées, 47.000 seulement avaient abouti, une affaire sur six s'évanouissait.

Depuis le 1^{er} juillet 1930, une réorganisation administrative a bouleversé le régime ancien. Le président Hoover a confié à son ministre de la Justice, l'attorney General Mitchell, le soin d'appliquer la loi de prohibition. Les 3.800 agents, qui relevaient auparavant de M. Mellon, le secrétaire du Trésor, au

même titre que les fonctionnaires de l'administration des Douanes, sont passés maintenant dans les cadres de la justice américaine, au grand plaisir de l'administration des Finances. Celle-ci conserve cependant certaines de ses attributions antérieures; entre autres celle de délivrer les autorisations relatives à la fabrication de l'alcool pour les usages industriels, mais elle est déchargée du plus grand des soucis. Certains saluent dans le régime nouveau la disparition des abus, et l'avènement d'une ère de sécheresse absolue. Le ministre de la Justice avait convoqué, dès avant le 1^{er} juillet, les procureurs généraux pour discuter avec eux des meilleurs moyens de coordonner la recherche et la poursuite des infractions. Les 24 districts anciens vont disparaître, et des districts plus importants vont être créés, cadrant avec les 10 ressorts judiciaires fédéraux. Les agents de la Prohibition, désormais plus avertis des règles du droit, des ressources de la procédure, vont exercer, avec plus de succès, leur autorité.

DIFFICULTÉS RENCONTRÉES DANS LE DÉTAIL DE L'APPLICATION DE LA LOI VOLSTEAD.

L'APPLICATION DE LA LOI VOLSTEAD VIOLE-T-ELLE LES DROITS GARANTIS AUX CITOYENS PAR LA CONSTITUTION? — Les pratiques administratives, consécutives à la loi de prohibition nationale, ont suscité les protestations de ses adversaires, lesquels proclament que les méthodes actuellement employées ont fait du grand bill des Droits un document vide de sens.

On sait que les quatrième, cinquième et sixième amendements assurent aux citoyens la liberté de leur personne, l'inviolabilité de leur demeure, de leurs biens contre les perquisitions mal fondées. Toutes ces garanties, disent-ils, sont violées continuellement; en outre, les citoyens sont contraints dans les causes criminelles de témoigner contre eux-mêmes; ils sont de plus exposés à être deux fois condamnés pour le même délit, toutes choses que le cinquième amendement prohibe. Ils se voient privés du droit d'être jugés promptement et publiquement par un jury impartial, contrairement au sixième amendement. Il est du plus grand intérêt d'examiner le bien-fondé de ces protestations.

Avant le régime sec, l'occasion était rare pour les délinquants de brandir le bill des Droits. On a vu grandir singulièrement depuis quelques années l'attachement des citoyens pour les droits que la Constitution leur garantit. Depuis janvier 1920, c'est en foule que s'élèvent les réclamations à l'appui desquelles on l'invoque, et ces réclamations sont nées à l'occasion des dispositions sur les perquisitions et saisies.

Perquisitions et saisies.

CONDITIONS DE LÉGALITÉ DES PERQUISITIONS ET SAISIES. — La loi sur les perquisitions et saisies n'intéresse que le Gouvernement Fédéral. Les États ne sont en aucune façon contraints d'en respecter les dispositions, encore que la plupart d'entre eux aient introduit dans leurs lois propres des mesures analogues.

La Cour suprême en a interprété les principaux articles. Une saisie ou une perquisition, a-t-elle dit, ne suppose pas obligatoirement pour être bien fondée, un mandat, mandat que le quatrième amendement ne veut admettre que basé sur un motif plausible, appuyé par le serment ou l'affirmation des plaignants, et contenant la description du lieu où doit se faire la perquisition, ainsi que celle des personnes ou des choses qui doivent être saisies. On ne saurait traiter d'illégale une perquisition lorsqu'il y a flagrant délit. Si des agents de la prohibition en civil, entrent dans un restaurant de nuit, et obtiennent de se faire servir du champagne, il est raisonnable d'admettre comme fondée la perquisition immédiate. Une perquisition peut être opérée sans mandat sur une automobile, ou tout autre véhicule, mais une condition est exigée au préalable : un faisceau de présomptions raisonnables, connues du fonctionnaire opérant la saisie, a déclaré M. Chief Justice Taft. En d'autres termes, on considère comme bien fondée la saisie justifiée par des faits connus antérieurement, et non pas celle que les faits découverts lors de la perquisition ont révélée comme juste. C'est la Cour suprême qui, à l'occasion de l'affaire « Etats-Unis contre Caroline », a posé ce principe, et ce sont des considérations d'ordre pratique qui ont enlevé la décision.

Obliger les agents de la prohibition à demander la délivrance d'un mandat de perquisition, lorsque devant eux passe un

camion lourdement chargé de caisses suspectes, c'est rendre impossible toute tentative de saisie. La Cour suprême n'a pas entendu mettre des bâtons dans les roues du char prohibitionniste. Dans l'affaire où elle a été amenée à statuer, les faits étaient les suivants : les fonctionnaires avaient entamé des négociations avec un contrebandier, propriétaire d'une automobile, pour l'achat de trois caisses de whisky ; le marché ne fut jamais conclu, les fonctionnaires ne virent jamais la moindre goutte d'alcool, mais la majorité de la Cour trouva dans ces faits une cause « probable » suffisante pour justifier la saisie ; deux de ses membres seulement furent d'un avis différent, dont M. Justice Mac Reynolds, qui protesta en ces termes : « Est-il juste d'admettre que le simple fait pour un homme de promettre du whisky, l'expose à se voir arrêter chaque fois qu'il s'aventurera en auto sur la route de Détroit ? »

Le propriétaire d'une voiture saisie et fouillée n'a pas de recours, même si on ne découvre aucune liqueur, lorsque l'agent de la prohibition peut démontrer au tribunal que ses soupçons n'étaient pas sans fondement. Au contraire, si cette démonstration ne peut être faite, la voiture est rendue à son propriétaire, même si de l'alcool a été saisi ; et, dans ce cas, le fonctionnaire n'est pas à l'abri d'une demande reconventionnelle en dommages et intérêts. Il y a là une question délicate, née de cas d'espèces, et que les juges ont mission de juger d'après l'équité et les règles du bon sens. Toutefois, on ne peut cacher que la crainte des abus dus au zèle intempestif des fonctionnaires n'a rien de chimérique : dans un grand nombre de cas, les procureurs du Gouvernement n'ont pas osé suivre les agents de la prohibition.

En définitive, deux sortes de saisies sont valables : celles qui ont lieu à l'occasion d'une violation flagrante de la loi en présence des fonctionnaires, et celles qui, étayées sur une cause probable, ont pour théâtre une automobile, un navire ou tout autre véhicule.

La loi de prohibition interdit formellement les perquisitions sans mandat dans les demeures privées. Le fait que la demeure a abrité les opérations de fabrication, de distillation des boissons prohibées, n'est pas à lui seul suffisant pour que le mandat soit délivré ; il faut, de plus, qu'elle ait abrité des opérations

commerciales portant sur celles-ci. Cette exigence est pour les citoyens une protection efficace ; car il est bien difficile à un agent d'affirmer sur la foi du serment que des ventes ont été conclues, et sans cette affirmation, nul agent du Gouvernement ne peut violer un domicile.

Pour les immeubles autres que les demeures particulières, la condition qu'ils aient abrité une vente n'est pas requise pour la délivrance du mandat ; le fait de fabriquer ou de détenir même ce que la loi interdit, est suffisant. Les limiers de la police font leur chasse, souvent même sans mandat, humant dans l'air les odeurs révélatrices, jetant de droite et de gauche des regards indiscrets. Ce qui ne laisse pas de nous stupéfier quelque peu, c'est qu'ils peuvent se servir du témoignage de leurs oreilles, et de quelle manière ? — tout simplement en se branchant sur des fils téléphoniques. Le 4 juin 1928, la Cour suprême fit savoir que les fonctionnaires fédéraux n'avaient pas fait de perquisitions illégales, en s'assurant au moyen de fils branchés sur la ligne téléphonique de l'accusé, de la culpabilité évidente de celui-ci (Cas *Olmstead contre États-Unis*). M. Justice Taft, après avoir fait allusion aux dispositions constitutionnelles protégeant le courrier des particuliers, s'exprima en ces termes : « Les États-Unis n'assument pas la même responsabilité en ce qui concerne les télégrammes, ou les conversations téléphoniques qu'en ce qui concerne les lettres cachetées... Dans le cas présent, le seul sens de l'ouïe a procuré l'évidence de l'infraction, il n'y a pas eu intrusion dans un domicile, ni dans les bureaux des particuliers. On ne peut étendre les dispositions de l'amendement en englobant sous sa protection les fils téléphoniques, qui mettent une personne en contact avec le monde entier. Les fils téléphoniques ne font pas plus partie de sa maison ou de ses bureaux, que les routes le long desquelles ils courent. » A ce discours, M. Justice Brandeis répondit en termes acerbes qu'un Gouvernement ne devait pas tolérer des procédés aussi répréhensibles, et que la liberté individuelle courait les plus grands risques, quand des fonctionnaires, si zélés et bien intentionnés qu'ils fussent, agissaient de cette façon. Malgré son éloquent plaidoyer, la décision de la Cour suprême renforça encore les pouvoirs légalement donnés aux fonctionnaires pour effectuer leurs recherches. Selon

M. Justice Holmes le Congrès pourrait d'ailleurs rendre inopérant cet arrêt de la Cour suprême : il lui suffirait pour cela de faire passer une loi déclarant non recevables devant les tribunaux les preuves obtenues par de tels moyens.

Nous avons déjà signalé que lorsque le propriétaire d'une voiture, d'un bateau, était victime d'une perquisition mal fondée, il pouvait poursuivre le fonctionnaire coupable ; une telle protection est illusoire, car la poursuite contre le fonctionnaire doit être instruite par le Procureur de district, dont relève ce même fonctionnaire, qui lui apporte les preuves de la violation de la loi de prohibition nationale.

Bien avant que la prohibition ne fit partie de la Constitution, la Cour suprême avait esquissé les principales règles de protection contre les perquisitions et saisies mal fondées. Elle avait, à peu près en ces termes, déclaré que la seule façon d'interpréter pratiquement le quatrième amendement à la Constitution, était d'interdire que dans un procès, on pût produire une preuve illégalement obtenue, et cela quels que fussent les résultats de la saisie.

Cette règle posée par la Cour suprême a été répudiée par la majorité des tribunaux d'États, interprétant les dispositions sur les perquisitions et saisies à la faveur de leurs lois propres : beaucoup de ceux-ci se sont bornés à déclarer qu'en tout état de cause une infraction révélée par une perquisition illégale n'en demeurerait pas moins une infraction, et qu'il serait contraire à la moralité publique que le délinquant ne fût pas inquiété. En fait, la protection que la Cour suprême a voulu établir, est inexistante, car les États refusent d'en tenir compte, et les agents ne se font pas faute de perquisitionner sur les soupçons les plus fragiles.

COMMENT ON TOURNE LA LOI. — La distinction établie par la Cour suprême entre les preuves valables et les preuves non valables, ne s'applique pas aux preuves fournies, non par un agent du Gouvernement, mais par un tiers ; ainsi la lettre seule est respectée. Ce que le quatrième amendement interdit, c'est le fait de la part du Gouvernement national, d'opérer des saisies mal fondées, mais, les preuves fournies lors d'une saisie par des fonctionnaires d'États sont reconnues valables, alors

que, présentées par des agents fédéraux, elles ne le seraient pas. La plupart du temps les tribunaux fédéraux admettent comme valables toutes les preuves que leur apportent les agents des États qui, pour eux, ne sont que des tiers ; et certains tribunaux du Gouvernement national vont jusqu'à se reposer entièrement sur les fonctionnaires des États de la charge de fournir les preuves. Certains fonctionnaires fédéraux ont même pris l'habitude de se faire accompagner dans leurs expéditions par des agents de police d'État, lesquels font les constatations interdites aux premiers.

A cette interprétation fallacieuse, la Cour suprême, dans l'arrêt États-Unis contre Gambino, en décembre 1928, est venue mettre un frein. Il s'agissait en l'occurrence d'une automobile saisie par les agents de police de l'État de New-York, sans cause plausible. La Cour refusa d'admettre la poursuite pour les motifs suivants : l'État de New-York n'a pas de loi de prohibition. En arrêtant, fouillant et confisquant l'automobile les agents new-yorkais ont agi dans l'intérêt du Gouvernement des États-Unis, et agissant pour le compte du Gouvernement Fédéral, ils devaient respecter les règles que le quatrième amendement édicte.

Ainsi dans les États qui n'ont pas de loi de prohibition propre, les conditions de validité requises pour les perquisitions et saisies, sont les conditions fédérales, et elles lient en même temps fonctionnaires fédéraux et fonctionnaires d'États. Par contre, dans les États qui ont des lois propres sur la prohibition, les preuves que les agents d'États se sont illégalement procurées sont valables devant les tribunaux fédéraux. C'est positivement illogique, mais c'est la loi, et la loi qu'on applique.

PROPRIÉTÉ DE L'ALCOOL SAISI. — On se trouve en présence encore d'opinions et de solutions assez contradictoires et illogiques, en ce qui concerne la propriété de l'alcool saisi. L'alcool saisi, même illégalement, n'est pas rendu à son propriétaire, car la loi de prohibition nationale stipule qu'on ne peut posséder d'alcool, ni d'appareils pour sa fabrication, que dans les cas licites prévus par la loi. En tout état de cause, la preuve de possession licite est à la charge du propriétaire dépoillé.

Il y a eu à ce sujet des divergences : en 1928, un tribunal du Massachussets déclarait que l'alcool indûment saisi devait être

rendu à son propriétaire, mais la Cour suprême ne se rangea pas à cet avis; pour elle, le propriétaire de l'alcool saisi n'était pas propriétaire, car il n'avait aucun droit légal de propriété. S'il ne pouvait être poursuivi — la perquisition ayant été illégale — il ne pouvait, par contre, agir en justice pour que sa propriété lui fût rendue. Une telle propriété doit donc être détruite, à moins que la possession légale n'en soit prouvée, ce qui la plupart du temps est impossible.

En fait, la garantie du quatrième amendement est une garantie bien illusoire, et il y a une contradiction vraiment flagrante entre la règle suivant laquelle l'alcool dûment saisi ne peut servir de preuve devant le tribunal, et la règle suivant laquelle il doit en tout état de cause être détruit.

QUESTIONS DIVERSES RELATIVES A LA LÉGALITÉ DE LA PROCÉDURE.

QUE DEVIENT DANS LES AFFAIRES DE PROHIBITION LA GARANTIE CONSTITUTIONNELLE DU JURY? — Il existe en France dans le système judiciaire, une classification des infractions à la loi. Certains États, l'État de New-York entre autres, à l'instar du nôtre, ont adopté une classification des infractions. Ils distinguent les infractions légères, qui sont de la compétence des magistrats locaux, les infractions plus importantes qui sont jugées par un tribunal spécial sans jury, les infractions graves, laissées à l'appréciation d'un jury. Le système fédéral, lui, ignore une telle distinction des délits. Que la sentence soit une amende de 10 dollars ou qu'elle soit un emprisonnement de dix années, la procédure, sauf dans certaines affaires minimes, est la même. Le jugement a lieu devant un grand jury, ou un petit jury, et les « commissioners » des États-Unis (magistrats fédéraux) n'ont pas même la liberté d'accepter les « pleas of guilt » (que l'inculpé plaide coupable). Une procédure aussi archaïque est extrêmement gênante pour les habitants des villes, comme pour ceux des campagnes. Dans les villes, les tribunaux sont submergés par les petites affaires; à la campagne, un litige d'importance négligeable est la cause de déplacements fort longs.

La Constitution est la source d'une telle organisation. Elle déclare par son sixième amendement : « Dans toutes les poursuites criminelles, l'accusé jouira du droit d'être jugé prompte-

ment et publiquement par un jury impartial de l'État ou du district, où le crime a été commis (lequel district aura été déterminé auparavant par la loi) et d'être informé de la nature et de la cause de l'accusation, d'être confronté avec les témoins à charge, de faire citer par toutes voies légales des témoins à décharge, et d'avoir l'assistance d'un avocat pour sa défense. » A l'occasion de l'affaire Callan contre Wilson, en 1888, la Cour suprême avait bien admis, qu'il y avait une classe d'infractions minimales susceptibles d'être jugées sans jury : celles commises dans le district de Columbia, siège du Gouvernement fédéral, dont le jugement relevait du Congrès. Hormis cette exception, la garantie constitutionnelle du jugement par le jury devait s'interpréter comme se référant, non seulement aux infractions qui entraînent des amendes, mais aussi à celles qui peuvent entraîner la prison.

La Cour suprême n'avait jamais toutefois défini explicitement les infractions que les jurys devaient connaître. Il est cependant certain que, selon elle, les peines prévues pour les infractions à la loi de prohibition entraînent en théorie le jugement de ces infractions par le jury.

Dans la pratique, il en va tout autrement. Les partisans intransigeants du régime sec n'ont qu'un désir, c'est que cette garantie constitutionnelle soit mise de côté dans les affaires d'alcool. Lorsque la loi est violée, comme c'est le cas ici, sur une aussi large échelle, les jurys n'ont en effet que trop tendance à se montrer indulgents ; les procès expédiés sommairement seraient autrement efficaces. La pratique, souvent, s'accorde avec leurs désirs, mais pour des raisons différentes. Les procureurs du Gouvernement souvent surmenés évitent ainsi l'embouteillage, les violateurs de la loi y trouvent également leur compte. Les premiers, dans tous les cas où l'évidence est flagrante, cherchent à obtenir des délinquants qu'ils se reconnaissent coupables, ce qui évite le débat contradictoire devant le jury, l'accusé refuse rarement d'écouter leurs suggestions, et après discussion avec le procureur, il consent à se reconnaître coupable, si la peine ne doit être qu'une amende convenue. Dans de pareilles circonstances, il serait exagéré de dire qu'il se soucie des garanties que la Constitution lui offre ; il évite une sentence d'emprisonnement, les longueurs et la

publicité fatalement inhérentes aux affaires que le jury a à examiner. On peut dire que 90 p. 100 des affaires que connaissent les tribunaux fédéraux sont des affaires qui se terminent par des « pleas of guilt », les sentences condamnant à la prison y sont inconnues. Cette pratique, instaurée sous l'égide de la loi de prohibition nationale, est celle que de nombreuses lois d'États ont adoptée.

SANCTIONS CONTRE LES PROPRIÉTAIRES DE LOCAUX SUSPECTS D'ABRITER DES TRACTATIONS INTERDITES. — D'autres dispositions de la loi de prohibition méritent un examen. Celle-ci déclare en particulier que les locaux qui ont abrité « la fabrication, le magasinage, la vente des boissons interdites, constituent du seul fait de leur existence, une atteinte à l'ordre public (are a common nuisance), et prévoit en conséquence une peine pour le maintien de tels lieux. En outre elle permet d'ordonner la fermeture de ceux-ci pour un an, sur une simple injonction; une seule vente, et le seul fait d'une possession illégale sont suffisants pour provoquer une fermeture d'un an. Il en résulte que le propriétaire d'immeubles, même de bonne foi, ignorant les actes frauduleux qui s'abritent dans les locaux loués par lui, peut se trouver frappé d'une amende très forte; s'il s'agit d'un immeuble, dont la valeur commerciale est importante, cette fermeture prononcée sur simple injonction est pratiquement une peine aux yeux du Gouvernement, bien qu'elle ne découle pas d'une poursuite criminelle. Elle est le plus souvent le complément de celle-ci, et parfois elle est la seule peine prononcée.

Voici d'ordinaire comment les choses se passent :

Le procureur ayant découvert l'infraction, refuse de consentir à ce que le délinquant plaide coupable en échange d'une légère amende. Il peut poursuivre l'affaire devant le jury et s'efforcer d'obtenir un arrêt de condamnation (amende ou prison), mais il peut connaître à l'avance les tendances du jury, et éviter l'intervention de celui-ci en présentant un rapport sur la culpabilité évidente du délinquant au juge unique siégeant dans ces sortes d'affaires. Il invite celui-ci à prendre en vertu de ses pouvoirs prétoriens la décision de « fermeture des locaux suspects d'avoir abrité des transactions interdites ». Si

le délinquant passe outre et ouvre de nouveau ses locaux, il devient coupable d'injure envers le tribunal (of contempt or court). Il peut être alors condamné à une amende, ou même être emprisonné à la suite d'une procédure sommaire, sur un simple ordre du juge siégeant sans l'adjonction d'un jury. Dans un tel cas, la loi ne laisse pas la peine à la seule discrétion du juge, mais elle prévoit une amende, qui ne peut être inférieure à 500 dollars sans en excéder 1.000, et un emprisonnement de trente jours à un an.

Les dispositions de la loi de prohibition n'ont d'autre but avoué que celui d'écarter l'intervention du jury, toujours enclin à se montrer indulgent. Elles n'ont pas manqué de soulever les protestations de certains juristes. Le tribunal fédéral du Nebraska, par la voix du juge Woodrough, a même conclu à leur inconstitutionnalité.

La Cour suprême ne s'est jamais prononcée explicitement sur la question de savoir si les dispositions de la loi Volstead n'étaient pas incompatibles avec la garantie constitutionnelle du sixième amendement, mais elle a dans certains cas reconnu implicitement celles-ci comme légales. En particulier, dans le cas États-Unis contre Murphy (1926). Il s'agissait en l'espèce de deux citoyens de New Jersey, traduits devant un jury pour avoir, en laissant ouverts des locaux où se trafiquaient des alcools, violé l'ordre public. A la suite de leur acquittement prononcé par un jury humide, le procureur invita le juge, suivant la procédure ci-dessus décrite, à ordonner la fermeture des locaux en question. Les délinquants, forts de leur acquittement préalable, n'en furent pas moins condamnés à fermer boutique. M. Justice Holmes déclara dans ce cas « ... Que le Gouvernement, bien que ne pouvant prouver la culpabilité personnelle des appelants, pouvait parfaitement démontrer que les lieux du litige avaient été utilisés pour la fabrication et la vente des boissons prohibées. » Il est clair toutefois que la procédure d'injonction ne fut utilisée dans ce cas, que parce que la peine criminelle n'avait pu être appliquée ; elle visait parfaitement la personne même des intéressés.

L'application de la loi de prohibition soulève encore bien des questions connexes, qui toutes mériteraient d'être approfondies : celles touchant la confiscation des alcools, des véhi-

cules utilisés pour leur transport, la protection des propriétaires et des vendeurs de bonne foi, etc.

LA DOUBLE RÉPRESSION. — Une question mérite de nous retenir plus longtemps, c'est celle de la double répression, que les Américains appellent « double jeopardy », question que pose aux États-Unis la forme fédérale du Gouvernement.

Nous savons qu'une des dispositions du cinquième amendement à la Constitution est ainsi conçue : « Nul ne pourra être exposé deux fois pour le même crime, aux risques de perdre la vie, ou d'être molesté dans son corps ». Or, en décembre 1922, une affaire fut jugée par la Cour suprême qui eut un grand retentissement : ce fut l'affaire États-Unis contre Lanza, dont les conséquences furent incalculables. Certains délinquants, après avoir été convaincus d'infraction à la loi de prohibition de l'État de Washington, et condamnés une première fois, furent condamnés à nouveau sur des chefs différents par un tribunal fédéral pour avoir fabriqué, transporté, vendu des alcools, et avoir eu en leur possession des appareils de distillation. Il y eut appel à la Cour suprême ; celle-ci, après avoir interprété le dix-huitième amendement, déclara, comme nous l'avons vu plus haut, que les États ne tenaient en aucune façon de cet amendement le pouvoir d'appliquer la prohibition, — et précisa sa pensée dans les termes suivants : « Nous sommes en présence de deux souverainetés tenant leurs pouvoirs de sources différentes, compétentes l'une et l'autre pour intervenir à l'occasion d'un même fait dans le même territoire ; chacune d'elles, sans qu'il y ait intrusion de la part de l'autre, peut édicter des lois veillant au respect de la prohibition, sous l'unique restriction qu'aucune loi ne puisse valider des actes que l'amendement interdit. Chaque Gouvernement, en déterminant ce qu'il considère comme une atteinte à l'ordre public et à sa dignité, exerce, ce faisant, les attributions que sa souveraineté lui confère, et non pas celles de l'autre Gouvernement. Il s'ensuit qu'un acte considéré comme un crime à la fois par la souveraineté fédérale et par celle des États-Unis, est une atteinte à la paix et à la dignité de toutes deux, — et peut entraîner une peine de la part de chacune d'elle. »

Le cinquième amendement, comme toutes les autres

garanties figurant dans les dix premiers amendements, n'intéresse que le Gouvernement Fédéral et la double répression dont il prononce l'interdiction ne se rapporte qu'au cas d'une seconde poursuite, sous l'autorité fédérale, lorsqu'il y a déjà eu, à l'occasion de la même infraction, une première poursuite sous la même autorité. Dans le cas actuel, le même acte constituait une offense à l'égard de l'État de Washington, puisqu'il violait sa loi propre, — et une offense contre les États-Unis, puisqu'il violait la loi de prohibition nationale. Les défenseurs ont ainsi commis, par le même acte, deux offenses, et une condamnation prononcée par un tribunal de l'État de Washington pour infraction à la loi de cet État est toute différente de la condamnation prononcée à l'occasion d'une infraction à la loi des États-Unis; dans ce cas il n'y a donc pas double répression.

Nous avons montré plus haut comment de cet arrêt on avait tout de suite déduit que les États n'étaient tenus par aucune obligation constitutionnelle de pourvoir à l'application de l'amendement. Cet arrêt fut l'objet, aux États-Unis, de critiques véhémentes et les adversaires du régime sec s'en prévalurent dans leur campagne de 1923 pour obtenir, notamment à New-York, l'abrogation du « Mullan Gage Act ».

En résumé, un seul acte peut constituer deux offenses. Un tel principe avait déjà été affirmé dans des cas antérieurs à la prohibition, mais les cas où la double répression pouvait se présenter étaient rares; maintenant, en théorie, ils sont légions, car il est bien évident qu'un délinquant en matière d'alcool, dans la plupart des cas, viole à la fois les dispositions des lois de son État et celles de la loi fédérale. En fait, reconnaissons que la double peine est rare, car, si elle est conforme à la théorie légale du Fédéralisme, elle heurte l'idée de justice et nombreux sont les États qui ont inséré dans leurs Constitutions des dispositions contraires. Les tribunaux de ces États ne se considèrent pas comme engagés par l'interprétation de la Cour suprême : l'État d'Oregon notamment déclare expressément qu'une condamnation prononcée à l'occasion du « Volstead Act » met fin aux poursuites qui pourraient être intentées pour les mêmes faits, violant sa propre loi de prohibition.

Cette matière peut soulever d'autres problèmes, donner lieu à d'autres difficultés, car, si deux autorités ont le pouvoir de punir, l'une d'elles doit avoir la prééminence sur l'autre? La question ne peut naturellement se poser lorsqu'un Gouvernement a entamé les poursuites, alors que l'autre a déjà obtenu un jugement de condamnation et fait purger sa peine au délinquant; mais si le Gouvernement Fédéral et le Gouvernement d'un État s'obstinaient à juger en même temps un même prévenu coupable d'une même infraction, lequel devrait l'emporter? La question, pour ne s'être jamais posée, n'a rien d'in vraisemblable. Comment dénouerait-on le conflit? Dirait-on que celui qui a, le premier, engagé les poursuites, a le premier le droit d'agir? Déclarerait-on que le Gouvernement Fédéral, dont l'autorité domine celle de tous les États, doit l'emporter? En fait, disons qu'à l'ordinaire le nombre élevé des délinquants n'incite pas du tout les procureurs du Gouvernement Fédéral, accablés de besogne, à requérir contre les citoyens qui ont déjà été condamnés par les tribunaux des États; et comme, d'autre part, les tribunaux des États observent la même réserve, s'il y a eu des exemples de fonctionnaires zélés, rivalisant d'activité de part et d'autre, reconnaissons que dans la grande majorité des cas, la double répression n'intervient pas.

II. — Questions d'ordre international.

La prohibition a soulevé une foule de problèmes internationaux. Son application brutale a ruiné tout d'abord des industries nationales, provoqué la fermeture de nombreuses brasseries, la ruine (momentanée, hâtons-nous de le dire) des propriétaires de vignobles californiens. Elle a eu également sa répercussion sur l'économie de nombreux pays producteurs de vins et d'alcools, en particulier sur la France, l'Italie, le Portugal, l'Espagne, ainsi que sur l'Angleterre exportatrice de whisky, et l'Allemagne grand fournisseur de bière. Étudier ces questions d'ordre économique nous ferait sortir du cadre que nous nous sommes tracé; le côté international de la question seul nous retiendra.

RÉPRESSION DE LA CONTREBANDE.

A. LA CONTREBANDE PAR TERRE. — Pour rendre secs les États-Unis, une double tâche s'imposait : supprimer à l'intérieur la fabrication et la distillation des boissons prohibées, et, d'autre part, arrêter toute contrebande d'alcool étranger. Or, la première de ces tâches est relativement facile, car, si on ne peut faire cesser la distillation clandestine à domicile, qui sévit avec intensité, par contre peut-on surveiller les brasseries et distilleries encore existantes, et les soumettre à un contrôle rigoureux. Mais empêcher les importations clandestines est une tâche autrement lourde, car les États-Unis présentent environ 7.500 kilomètres de côtes, et 7.000 kilomètres de frontières terrestres; celles-ci ne sont, la plupart du temps, que de simples tracés conventionnels, qu'aucune ligne de poteaux ne vient délimiter.

Les contrebandiers ont beau jeu pour se livrer à leur métier. Il est pratiquement impossible au Gouvernement Fédéral de surveiller efficacement les lignes de frontière s'étendant sur des milliers de kilomètres; il ne peut être question d'établir un cordon de douaniers suffisant pour ne pas laisser de fissures. Le Canada ignore la prohibition, le Mexique ne l'admet pas davantage, et si la contrebande sur les frontières du Mexique ne laisse pas d'inquiéter les Américains, que dire de celle dont la frontière canadienne est le théâtre! Le Canada, dominion britannique, est en rapports commerciaux intimes avec la Grande-Bretagne, les distilleries d'Écosse font un commerce très actif avec lui. Dans la région des grands lacs, la simple largeur d'un lac vite franchise sépare en maints endroits deux centres actifs et surpeuplés : d'un côté Détroit, Cleveland, Buffalo, Rochester; de l'autre, Toronto, Sault Sainte-Marie, Ottawa. C'est dans cette région en particulier que sévit une contrebande intense, supérieurement organisée, de taille à lutter avec la police la plus moderne. Les bootleggers y dépensent des trésors de ruse et d'argent pour tromper le Gouvernement; n'allait-on pas jusqu'à dire qu'en certain point de la frontière ils avaient installé un pipe line conduisant du Canada sur le territoire de l'Union le liquide prohibé.

LA CONTREBANDE PAR MER. — Si la surveillance est difficile sur les frontières terrestres, combien davantage l'est-elle sur les frontières maritimes ! Matériellement elle suppose des forces très nombreuses, et juridiquement elle soulève une série de problèmes.

§ I. PERQUISITIONS ET SAISIES DANS LES EAUX TERRITORIALES.

NOTION DE LA MER TERRITORIALE. — En Droit International, personne ne conteste que la souveraineté d'un État ne s'étende plus loin que la ligne même de ses côtes, mais on n'a jamais sérieusement songé à délimiter sur des cartes les zones des eaux territoriales. Lorsque les Anglais émettaient au siècle dernier la prétention d'imposer aux navires des autres nations le droit de visite, ils s'attribuaient par là une sorte de souveraineté sur une partie des mers, et soulevaient les protestations des autres nations maritimes.

Aujourd'hui on admet couramment que la pleine mer est une *res nullius* sur laquelle aucun État n'a plus qu'un autre, de titre de souveraineté. On reconnaît également que la souveraineté d'un État ne peut s'arrêter au rivage, puisqu'il lui faut défendre ses côtes, organiser sa police, protéger ses pêcheurs. Dénier à un État le droit d'aller arraisonner des embarcations suspectes, croisant au large de ses côtes, sous prétexte qu'un acte de police sur mer viole le principe de la liberté de navigation, ce serait paralyser ses forces défensives, rendre impossible toute répression sérieuse. On admet donc, dans les rapports internationaux, la notion d'une mer territoriale épousant les contours de la terre ferme, et les actes de souveraineté y sont considérés comme licites.

Mais si l'on s'entend sur le principe, il y a des divergences de vue sur la délimitation de la mer territoriale.

SES LIMITES. — Actuellement on semble tomber d'accord pour limiter celle-ci à 3 milles ; c'est ce qui ressort des usages internationaux, et ce que consacre un projet de convention en 23 articles dressé par des juristes américains, en particulier par George Grafton Wilson, professeur de droit international à l'Université de Harvard. L'article 2 de ce projet, qui va être

présenté à la commission de la codification du Droit International à la Haye, est ainsi conçu : « La mer marginale d'un État est l'étendue de mer de 3 milles, comptée à partir de la laisse moyenne de basse marée, ou à partir de la limite vers le large d'une baie ou de l'embouchure d'un fleuve. » Et l'article 43 du même projet s'exprime également en ces termes : « La souveraineté d'un État s'étend sur toute la mer marginale. »

Jadis certaines nations avaient voulu étendre la limite des eaux territoriales, jusqu'à l'extrême portée d'un boulet tiré du rivage ; elles illustraient leur proposition d'un adage latin : *Terræ dominium finitur ubi finitur armorum vis*. Par ce critérium la souveraineté d'un État ne s'étendait que dans les limites, où il pouvait démontrer tangiblement et efficacement sa force. Pratiquement la portée des canons de jadis n'était guère supérieure à 3 milles, mais avec la portée des canons modernes l'adoption d'un tel critérium étendrait singulièrement les limites de la mer marginale. Et comment dire à quelle distance des côtes, une bataille navale ou des exercices de tir mettraient ou non en péril les habitants d'un rivage neutre ? En ce qui concerne les Américains, puisque ce sont eux, qui nous occupent, il faut reconnaître qu'ils sont toujours demeurés attachés au critérium des 3 milles comptés du point de marée basse. En 1793, dans une lettre de Jefferson à Genet ministre de France, la position des États-Unis était déjà nettement prise à ce sujet, et plusieurs fois, dans le courant du siècle, l'occasion leur fut donnée de l'affirmer sans équivoque.

De nombreux traités et conventions en font foi. Nous citerons pour mémoire la Convention des pêches de la mer du Nord, signée le 6 mai 1882, entre la Grande-Bretagne, l'Autriche-Hongrie, la France, l'Allemagne, l'Italie, la Hollande, la Russie, l'Espagne et la Turquie. La convention signée le 29 octobre 1888, relative au canal de Suez, la convention ayant trait à la neutralisation des îles d'Aland (Genève, 20 octobre 1921), et enfin la Convention, qui nous intéresse plus particulièrement, celle passée le 23 janvier 1924 entre les États-Unis et la Grande-Bretagne, et relative à la contrebande des boissons alcooliques. Son article premier est ainsi conçu : « Les hautes parties contractantes affirment qu'il est de leur ferme intention de respecter le principe selon lequel la distance de trois milles marins s'éten-

dant depuis le rivage, et comptée à partir de la laisse de basse marée, constitue les limites réelles des eaux territoriales. » .

NATURE DU DROIT DE SOUVERAINETÉ SUR LES EAUX TERRITORIALES. — Ainsi le droit de souveraineté dans les limites de trois milles est admis, mais quelle est la nature de ce droit? Certains ont voulu y voir un droit de propriété, d'autres plutôt un droit d'autorité et de juridiction, notion que le projet américain ci-dessus mentionné a faite sienne. Ce droit de souveraineté sur mer est de la même essence que le droit de souveraineté terrestre; cependant des limitations y sont apportées, et les articles 14, 15, 16 et 17 du projet Américain, les stipulent et consacrent les usages internationaux couramment admis. Ils enjoignent à un État de permettre le passage inoffensif des navires étrangers par la mer marginale, et ils établissent des limitations aux droits qu'ont les États d'exercer leur juridiction sur les navires étrangers. L'article 18 en particulier s'exprime en ces termes : « Sauf conventions spéciales contraires, un État peut exercer juridiction sur un navire étranger qui se trouve dans un de ses ports, mais sauf réquisition du capitaine ou de l'officier commandant auprès des autorités locales, un État n'exercera pas juridiction pour les questions concernant exclusivement l'administration intérieure d'un navire. »

APPLICATION DE LA PROHIBITION SUR MER. — L'application de la prohibition dans cette limite des eaux territoriales ne pouvait manquer de soulever des controverses. Elle provoqua même une affaire judiciaire, qui mit aux prises le secrétaire du Trésor Américain, M. Mellon, et la compagnie de navigation Cunard en 1923. L'affaire alla devant la Cour suprême des États-Unis. Tout d'abord cette dernière prit parti de façon explicite et très catégorique sur la question de la limite des 3 milles marins, et fixa définitivement le point de vue américain à ce sujet : « Il est maintenant entendu aux États-Unis, et admis ailleurs, que le domaine soumis à la juridiction d'un État comprend les territoires sous sa souveraineté, et englobe le contrôle des havres, ports, baies et bras de mer situés le long de ses côtes, ainsi que d'une ceinture de mer marginale, s'étendant depuis la côte jusqu'à une lieue marine au large, ou trois milles géographiques. »

Puis elle examina au point de vue du litige la double question internationale que le dix-huitième amendement faisait naître : 1° Devait-on tout d'abord considérer la cargaison d'alcool d'un navire comme faisant partie de son équipement, et ne pas voir, dans le transport de cette cargaison dans les eaux américaines, un acte tombant sous le coup des dispositions du dix-huitième amendement, le fait étant certifié que l'alcool en question n'est pas destiné à être enlevé ou vendu, lors du séjour dans le port ?

2° Devait-on appliquer aux navires américains naviguant en haute mer les dispositions du dix-huitième amendement, interdisant, on le sait, la fabrication, la vente et le transport des boissons enivrantes, leur importation, ou leur exportation... ?

Après un examen attentif du premier point, la Cour suprême dénia à tous les navires entrant dans les eaux des États-Unis, qu'ils fussent américains, ou non, le droit de transporter des boissons alcooliques, même si la cargaison n'était pas destinée à être débarquée, et qu'elle fût sous scellés ou non. Elle s'exprima ainsi pour se justifier : « Le navire marchand entrant volontairement dans les eaux territoriales d'un pays étranger, se soumet par là à la juridiction de celui-ci. Pendant son séjour, le navire est protégé par les lois de ce pays, et se trouve en retour dans l'obligation de les respecter. Évidemment cette souveraineté peut, en dehors des considérations d'ordre public, abandonner l'exercice de sa juridiction, ou l'exercer de façon très limitée, mais c'est une simple question de mesure laissée à son entière discrétion. »

En ce qui concerne le deuxième point, elle a déclaré que l'amendement et le Volstead Act ne s'appliquaient pas aux navires américains en haute mer. Elle répudiait ainsi, pour les navires étrangers comme pour les navires nationaux, la fiction de territorialité admise en général.

A la suite de cette interprétation, de nouvelles dispositions furent immédiatement prises par le département du Trésor (ministère des Finances) chargé de l'application de la Prohibition, et mises en harmonie avec les décisions de la Cour suprême. En voici quelques-unes :

Les dispositions de la loi nationale de prohibition ainsi amendées et rectifiées sont applicables dans les eaux territo-

toriales des États-Unis, et s'étendent aux navires marchands étrangers se trouvant dans ces eaux. »

... Section 4 : « Eu égard aux lois internationales, les navires de guerre étrangers, lorsqu'ils se trouvent dans les eaux territoriales des États-Unis, ne sont pas soumis aux lois d'ordre local des États-Unis ; en conséquence, les dispositions de la loi nationale de prohibition, ne s'appliquent pas à ces navires. »

... La loi de prohibition nationale ne s'applique pas aux navires marchands, qui vont chercher refuge dans un port à l'occasion d'une tempête ou d'une avarie. L'idée d'équité intervint là, avec le respect des règles du droit international : plusieurs navires s'étant trouvés, peu de temps auparavant, contraints de s'abriter dans des ports américains, des agents fédéraux avaient, dans leur zèle immodéré, interdit à ceux-ci de reprendre la mer, et il avait fallu une intervention diplomatique, pour obtenir la mainlevée de l'interdiction.

Les sections 8 et 10, conformément à l'arrêt de la Cour suprême sur le premier point ci-dessus mentionné, interdirent purement et simplement le transport des boissons alcooliques dans les eaux américaines.

Il fut en outre déclaré qu'on ne commencerait à saisir les cargaisons d'alcool dans les eaux américaines que sur les navires ayant quitté un port étranger à destination d'un port américain, après le 10 juin 1923.

Une interprétation aussi étroite, aussi rigoureuse, n'avait pas été unanime, les juges en minorité avaient présenté des objections solides, et exprimé les craintes les mieux fondées. L'un d'eux M. Justice Sutherland avait avancé : « Une règle générale du droit international est qu'un navire étranger fait partie intégrante du territoire de sa nation, que les affaires intérieures, dont les conséquences ne dépassent pas les bords du navire, ne donnent pas lieu à une intervention des autorités étrangères du port où il est amarré. Malgré tout le respect dû aux arrêts de la Cour suprême, il importe de tenir compte des principes de la courtoisie internationale, qui sont incompatibles avec cette interprétation du dix-huitième amendement. L'intervention dans les affaires purement intérieures d'un navire étranger, est une question délicate, susceptible de faire naître des malentendus, et de provoquer presque inévitablement des

mesures de représailles. Une affirmation explicite, rassurant sur tous ces points l'étranger, serait en pleine harmonie avec l'intention probable du Congrès. »

En ce qui concerne l'immunité des navires, il n'y a pas de droit établi, c'est certain, et les navires qui la réclament, ne peuvent invoquer à l'appui de leur demande, qu'une tradition millénaire dont les Américains eux-mêmes s'étaient maintes fois réclamés, tant il vrai que les points de vue changent avec les intérêts en jeu. Si la juridiction d'un État, dans la plupart des cas, décline d'elle-même sa compétence, dans les affaires d'ordre intérieur des navires étrangers, on ne peut en déduire qu'on soit en présence d'un principe ayant force de loi, et c'est ce qu'a déclaré explicitement la Cour permanente de Justice Internationale, lors de l'affaire du *Lotus*, en août 1928.

PROTESTATIONS DES PAYS ÉTRANGERS. — Les craintes exprimées par les juges de la Cour suprême ne tardèrent pas à se réaliser, et de nombreux Gouvernements étrangers, forts de la coutume internationale, élevèrent des protestations, à l'occasion de l'application de la loi de prohibition aux navires dans les ports.

Le 28 mai 1923, l'ambassadeur de Belgique adressait au secrétaire d'État Hughes une note ainsi conçue : « Le Gouvernement belge ne conteste point qu'un navire se trouvant dans les eaux territoriales d'un État ne soit soumis à la juridiction de cet État, mais il estime que cette juridiction doit se limiter aux actes qui ont troublé l'ordre public. Sur ce point les règles de la courtoisie internationale et la tradition sont jusqu'ici d'accord. Le Gouvernement belge craint que les mesures que le Gouvernement des États-Unis se propose de prendre, ne soient un précédent dangereux, justifiant dans l'avenir d'autres mesures prises par un Gouvernement quelconque, et destinées à interdire à bord des objets variés tels que tabac, café, thé..., etc. »

Le lendemain, l'ambassadeur d'Italie adressait une note analogue : « Le Gouvernement italien s'efforce vainement de comprendre comment le fait pour un navire italien de transporter dans ses cales une certaine quantité de boissons alcooliques, peut porter atteinte à la dignité, à la paix, et à l'ordre public des États-Unis, alors que d'une intervention américaine,

il résulterait pour l'Italie une atteinte très préjudiciable à la liberté de son commerce et de sa navigation. »

Le 31 mai, le Gouvernement suédois adressait de semblables réclamations, et le Danemark, la Norvège et le Portugal se joignaient quelques jours après au concert des protestataires. Le ministre du Portugal notamment concluait en ces termes : « Reconnaître à un pays la liberté absolue de légiférer sur de telles matières, c'est inévitablement reconnaître aux autres pays la même liberté, ce qui risque de faire abolir, par chaque gouvernement séparément, les règles sur la navigation, que le consentement unanime du monde entier a tacitement ratifiées. Le Gouvernement portugais a fermement l'espoir que le Gouvernement des États-Unis trouvera un moyen terme pour concilier sa propre loi avec les usages et les principes universellement admis sur la question. »

En répondant aux Gouvernements étrangers, le secrétaire d'État Mr Hughes déclara qu'il ne pouvait porter la question sur le terrain juridique, et discuter de la légalité d'un acte que le Congrès avait promulgué, en reproduisant l'arrêt de la Cour suprême, mais exposant devant le bureau des Affaires étrangères les revendications des pays étrangers, il s'exprima ainsi : « Les nations, qui reconnaissent pleinement notre autorité et notre droit d'appliquer nos mesures législatives, ne peuvent *concevoir* les restrictions qui viennent entraver leur commerce avec des nations autres que la nôtre. Ils ne peuvent comprendre pourquoi un navire quittant un pays étranger, avec une cargaison destinée à un autre port étranger, n'est pas même autorisé à traverser nos eaux territoriales, ou à toucher nos ports, pour la raison que sa cargaison destinée à d'autres pays est de celles que nous ne voulons pas personnellement accepter. Une telle situation nécessite un accord de bonne foi qui, tout en ne dérogeant pas à nos règles, tende au contraire à leur application. »

ACCORDS DE 1924. — Des négociations furent immédiatement entamées avec les pays protestataires; elles aboutirent tout d'abord à la conclusion d'un traité avec la Grande-Bretagne, traité signé le 23 janvier 1924 par lord Curzon, et le secrétaire d'État M. Hughes, et dont les dispositions essentielles furent

par la suite reproduites dans les traités signés avec les autres puissances (l'Allemagne, le 19 mai 1924, la Suède, le 22 mai, la Norvège le 24, le Danemark, l'Italie, l'Espagne, la France le 30 juin).

L'article 3 de ce traité leur donnant satisfaction était ainsi conçu : « A bord des navires anglais en partance, ou à destination des États-Unis ou traversant leurs eaux territoriales, nulle confiscation, nulle condamnation prévues par la loi des États-Unis ne pourront être appliquées aux navires et aux personnes en raison du transport des boissons alcooliques, lorsque celles-ci seront déclarées des provisions de bord. Ces boissons devront être conservées dûment scellées pendant le temps que les navires resteront dans les eaux territoriales, et aucune quantité de ces boissons ne devra être à aucun moment déchargée sur le territoire des États-Unis. »

Le département du Trésor édicta la réglementation nécessaire. On sait à l'époque tout le bruit que fit la question. La prétention était peut-être fondée, mais intolérable, et par surcroît absolument inapplicable. Si l'interdiction radicale des eaux américaines aux navires chargés d'alcool eût pu porter un coup funeste à l'activité commerciale de certains pays, elle se fût en retour inévitablement répercutée sur l'économie des ports américains.

§ 2. PERQUISITIONS ET SAISIES HORS DES EAUX TERRITORIALES.

EXTENSION DES MESURES DE SOUVERAINETÉ AU DELÀ DE LA MER MARGINALE. — Nous avons déjà vu que si la navigation en haute mer est libre, les États, dans une zone de haute mer contiguë à la mer marginale, peuvent prendre des mesures, édicter des règlements relatifs aux douanes, à la navigation, à l'hygiène, à la police, ou à leur sécurité. Depuis plusieurs siècles, en effet, nombreux sont les États qui ont pris des mesures de souveraineté au delà des limites de la mer marginale, mais la largeur de cette seconde zone n'a jamais été fixée par les usages à un nombre déterminé de milles marins, la distance du rivage n'étant fonction que d'intérêts en jeu, souvent différents. Il est certain, que pour un État le fait de prendre des mesures de police dans une zone plus large que la

mer territoriale est une grave atteinte au principe de la liberté de navigation. Le projet de codification américain, dont nous parlions plus haut, dans son article 20 tendait à généraliser le principe fixant à 3 milles marins la limite des eaux territoriales. Mais, s'il faut admettre comme licites, toutes mesures qui au delà traduisent des préoccupations douanières ou stratégiques, il est difficile d'établir le critérium sûr précisant la zone dans laquelle ces mesures sont admissibles.

Le Congrès des pêcheries tenu à Edinbourg en 1911 avait suggéré une étendue de 13 milles marins. Auparavant, en ce qui concernait les pêcheries, des conventions avaient élargi la zone de mer territoriale : nous citerons les conventions sur la pêche des phoques, intervenue en 1911 entre la Grande-Bretagne, le Japon, la Russie et les États-Unis.

Pour en revenir aux États-Unis, la limite de 3 milles marins s'avère bien étroite dans la répression de la contrebande, et les Américains n'ont pas à ce sujet fait fi de la tradition maritime internationale ; s'appuyant sur les conventions précitées, ils se sont arrogé le droit d'arraisonner les navires croisant près de leurs côtes, au delà de la limite des 3 milles, et suspects de recéler dans leurs cales la précieuse cargaison, fortune des bootleggers. Ils invoquèrent, en outre des précédents que nous venons de citer, un arrêt de la Cour suprême des États-Unis reconnaissant la validité de la saisie d'un navire sur la haute mer contiguë aux eaux territoriales, l'arrêt *Church contre Hubbard*, 1823 : cet arrêt célèbre est de grande importance en droit maritime ; voici la question : il s'agissait en l'espèce d'un navire américain, saisi à quelque 15 milles des côtes du Brésil par les autorités de ce pays. Une action judiciaire fut intentée contre les Compagnies d'assurance par les propriétaires pour obtenir des dédommagements. Les polices contenaient une clause exceptant des risques indemnisables la perte du navire par suite d'un trafic illégal ; la défense s'en prévalut, alors que l'argument principal des demandeurs fut qu'une saisie opérée aussi loin du rivage, était illégale, et que la présence d'un navire en tel point ne pouvait constituer un délit selon la loi portugaise. M. Chief Justice Marshall soutint les prétentions des défendeurs, il conclut à la validité des clauses de la police, et parlant au nom de la Cour unanime, il déclara qu'on devait

reconnaître à une nation le droit d'exercer sa souveraineté sur la haute mer, quand il s'agissait pour elle de faire respecter ses droits de sûreté, de défense commerciale et maritime.

LE TARIFF ACT. — Le Gouvernement Fédéral n'avait du reste pas attendu la ratification judiciaire de la Cour suprême. Par un act du 2 mars 1922, le Congrès avait promulgué une loi, prévoyant que tout navire chargé, à destination de tout port ou de tout point de la côte américaine, pourrait être abordé dans une limite de 4 lieues (12 milles) autour des côtes, perquisitionné, et tenu d'exhiber ses papiers. Mais cette disposition législative était limitée aux seuls navires à destination d'un port américain.

Modifiant les principes, qui avaient figuré au « Statute book » durant cent vingt-trois ans, le Congrès, par le « Tariff act », du 21 septembre 1922, rendit la disposition précédente applicable à tous les navires, quels qu'ils fussent, chargés ou non, et à destination ou non d'un port américain, et étendit le champ d'action des lois américaines à la limite des 12 milles. En voici l'article 81 : « Les fonctionnaires des douanes, ou les gardes-côtes, ou toutes autres personnes mandatées par le Secrétaire du Trésor à cet effet, peuvent, à tout moment, monter à bord, en tous lieux des États-Unis, et dans une limite de 12 milles à l'entour des côtes américaines, pour examiner, inspecter, perquisitionner les navires, les personnes et leurs bagages ; si une infraction aux lois des États-Unis est découverte, le navire ou les marchandises sont passibles de confiscation. »

La promulgation de cette loi souleva les protestations des pays, fidèles à la limite exclusive des 3 milles, et fermement attachés aux règles sur la liberté de navigation. Plusieurs saisies de navires étrangers opérées par des agents de la Prohibition firent sentir la nécessité d'une réglementation internationale explicite, seule susceptible d'éviter dans l'avenir de graves malentendus. La Grande-Bretagne, nous l'avons vu, entra la première en pourparlers à ce sujet, — et l'article 2 de la Convention du 23 janvier 1924, ci-dessus mentionnée, est ainsi libellée :

« 1° Sa Majesté Britannique déclare qu'elle ne soulèvera pas d'objections à l'arraisonnement de navires marchands battant

pavillon britannique, hors la limite des eaux territoriales, par les autorités des États-Unis, soit que des enquêtes soient faites auprès de ceux qui sont à bord, soit qu'un examen des papiers du navire soit passé, dans le but d'assurer que les navires ou les personnes qui sont à bord ne tentent point d'importer des boissons alcooliques dans le territoire des États-Unis, ou dans leurs possessions. Quand une telle enquête ou un tel examen, auront fourni matière à des soupçons raisonnablement fondés, la fouille du navire pourra être opérée.

« 2° S'il y a vraisemblance que le navire ait commis, commette ou soit sur le point de commettre une infraction aux lois des États-Unis, interdisant l'importation des boissons alcooliques, le navire pourra être saisi et emmené dans un port des États-Unis pour être confisqué suivant les lois réglementant la matière.

« 3° Le droit que cet article confère ne sera pas exercé à une plus grande distance des côtes des États-Unis, que celle qui peut être franchie en une heure par le navire soupçonné de vouloir commettre une infraction. »

La Grande-Bretagne, qui répugne à se lier dans des termes trop précis, se félicita d'avoir obtenu que la distance de 12 milles proposée par les Américains, fût remplacée par la distance parcourue en une heure de navigation, dont l'évaluation est assez vague.

« ... Toutefois, dans le cas où l'alcool est destiné à être transporté sur le territoire des États-Unis par un navire autre que celui qui a été abordé ou perquisitionné, ce n'est pas la vitesse du navire abordé, mais celle du navire transbordeur, qui déterminera la distance des côtes à laquelle le droit conféré par cet article pourra être exercé. »

L'introduction de cette disposition dans le traité avait pour but de mettre fin aux manœuvres, auxquelles se livraient depuis 1920 les contrebandiers. La plupart de leurs cargos, en effet, se bornaient à croiser à quelque 20 milles des côtes, et expédiaient au rivage sur de petites embarcations leurs cargaisons liquides. Il était très difficile de leur donner la chasse ; si d'aventure les grands navires étaient saisis en dehors de la limite des 3 milles qu'ils évitaient d'ailleurs, les pays étrangers ne manquaient pas d'élever des protestations, et le plus souvent

le Département d'État donnait l'ordre de relâcher les navires.

Une affaire, entre autres, avait eu un grand retentissement. En 1921, un navire battant pavillon anglais, le *Grace and Ruby* fut aperçu voguant sous petite vapeur à quelque 10 milles de Gloucester (Massachussetts). Des contrebandiers quittèrent le rivage sur une chaloupe à moteur, le *Wilkin II*, et avec l'aide de l'équipage opérèrent en mer le chargement de l'alcool; puis ils prirent en remorque une embarcation du *Grace and Ruby* portant plusieurs membres de son équipage. La chaloupe et l'embarcation britannique ayant été saisies, la Grande-Bretagne éleva tout de suite des protestations; il y eut débat judiciaire. Les Américains ne manquèrent pas d'opposer à la Grande-Bretagne sa propre doctrine : quelques années avant la guerre, en effet, un schooner britannique, l'*Araunah* s'était approché d'un point des côtes de Russie, fréquenté par les phoques, et avait envoyé des hommes de son équipage, dans de petites embarcations, pour pêcher dans les eaux territoriales russes. Le Gouvernement britannique avait admis qu'il y avait eu là de la part de l'*Araunah* une infraction. Les avocats américains firent valoir ce précédent devant la Cour, laquelle leur donna raison dans le cas du *Grace and Ruby*.

Lors du traité anglo-américain, le cas *Grace and Ruby* n'était pas sorti de la mémoire des parties contractantes, et le troisième paragraphe de l'article 2 de ce traité ne fit que donner force de loi à la jurisprudence que plusieurs décisions avaient établie sans équivoque.

En somme, cet article 2 est une compensation obtenue par le Gouvernement Fédéral en échange de la concession qu'il avait faite à l'Angleterre dans l'article 3 du même traité cité plus haut.

L'article 4 du traité prévoyait les conflits éventuels pouvant surgir à l'occasion de l'exécution du traité : si l'exercice injustifié des droits prévus soulevait des protestations, celle-ci serait soumise à l'examen de deux arbitres, nommés chacun par l'une des deux parties contractantes; si ceux-ci ne parvenaient point à se mettre d'accord, le litige serait soumis à l'examen de la Commission des réclamations, instituée par la Convention des réclamations financières (*pecuniary claims convention*) du 18 août 1910.

Les conventions signées la même année avec les autres puissances sont identiques, sauf en ce qui concerne les dispositions prévues par l'article 4 : afin de rester en harmonie avec la convention sur le règlement pacifique des conflits internationaux, en date du 18 octobre 1907, l'Allemagne demanda la première — et les autres nations l'imitèrent — que la connaissance des conflits fût confiée à la Cour permanente d'arbitrage de La Haye. Le tribunal devait être constitué selon les règles prévues par l'article 87 de la Convention de 1907, chacune des parties désignant un arbitre, et les deux arbitres faisant choix d'un président.

Grâce à ces traités, le Gouvernement des États-Unis eut les mains libres pour effectuer des saisies dans les conditions prévues sans avoir à craindre de complications diplomatiques.

DROIT DE POURSUITE EN HAUTE MER.

Il est un droit que la pratique internationale a consacré, c'est le droit pour un État de continuer en haute mer la poursuite d'un navire étranger, et de l'arrêter pour infraction à ses lois, si cette poursuite a commencé alors que le navire incriminé était encore dans les eaux territoriales ou venait juste de les quitter, dans des circonstances justifiant son arrestation. Il n'est pas en effet de raisons valables pour affirmer que le seul fait de franchir la ligne imaginaire de la mer marginale mette un navire à l'abri de son poursuivant, et le soustraie à la juridiction de l'État dont il quitte les eaux. Continuer ainsi une poursuite, ce n'est en aucune façon empiéter sur la souveraineté d'un autre État, et sans ce droit, il serait pratiquement impossible aux États de faire respecter leur souveraineté sur la mer territoriale. Si le navire pris en chasse parvient à pénétrer dans les eaux territoriales de son État propre, et d'un État tiers, il va de soi que la poursuite doit cesser. Si d'autre part, le navire poursuivant s'avisait de séjourner à la limite de la mer territoriale de cet État afin de reprendre la chasse, quand l'autre navire, quittant son abri, reviendrait en haute mer, les États élèveraient des protestations. Il faut admettre qu'une fois la poursuite interrompue, le droit de poursuite doit cesser. La continuité de la poursuite est un élément essentiel du droit

reconnu, et les Anglais pour qualifier celle-ci emploient le terme de « hot pursuit ».

Si nous nous arrêtons à cette question, c'est qu'une affaire récente a soulevé à cette occasion des discussions passionnées. Un schooner canadien, le *I am alone*, suspect de transporter une cargaison de rhum, fut coulé le 22 mars 1928, au large des côtes de Louisiane, à la suite d'une chasse qui dura deux jours; de nombreuses questions de droit international furent alors soulevées et l'interprétation des traités discutée.

Si l'on s'en réfère aux rapports officiels de la Garde des Côtes américaine, le *I am alone* avait une notoire réputation de contrebandier. Le 12 mars, le schooner quittait Belize, capitale du Honduras britannique, chargé d'alcool à destination des Bermudes. Le 20 mars, le navire américain garde-côte *Woolcott* apercevait le *I am alone* naviguant à moins de 12 milles des côtes de Louisiane et par conséquent à quelque 500 milles hors de sa route vers les Bermudes. Le *Woolcott* lui enjoignit de se laisser accoster et perquisitionner, selon les règles du Tariff Act de 1922, ordre auquel le *I am alone* refusa d'obtempérer. Le *Woolcott* alors fit feu à l'avant de son étrave, puis, défié par le patron du schooner, pointa son tir dans les voiles et agrès, mais il ne put l'obliger à stopper, son canon s'étant enrayé. Le *I am alone* s'enfuit, suivi à distance par le *Woolcott*, auquel dans l'intervalle était venu se joindre le *Dexter*. Dans la matinée du 22 mars, ce dernier rejoignit le fugitif suivi de près par le *Woolcott*; au mégaphone il lui ordonna de s'arrêter, lui faisant savoir que, s'il passait outre, il allait être obligé de le couler. Le patron du *I am alone* s'obstina, et même brandit un revolver (rapport officiel du Garde-côte). Finalement le *Dexter* se vit dans l'obligation de tirer dans la coque plusieurs coups, qui bien dirigés, coulèrent le *I am alone*. Tout l'équipage fut recueilli par le garde-côte, à l'exception d'un homme qui fut noyé.

A ce rapport officiel daté du 25 mars, fut ajouté le 28 un paragraphe additionnel mentionnant que le *I am alone* se trouvait lors du naufrage, non seulement dans la limite des 12 milles, mais encore dans celle prévue par les traités (distance franchie en une heure de navigation).

L'Associated Press Dispatch du 26 mars rapporte de son côté

les déclarations du capitaine du *I am alone*. Celui-ci affirmait que son bateau se trouvait à 14 ou 15 milles des côtes, lorsqu'il fut hélé pour la première fois par le *Woolcott*. L'ambassadeur de la Grande-Bretagne, le ministre du Canada ne manquèrent pas de demander des explications, et l'ambassadeur de France seconda leurs démarches, le marin noyé étant citoyen français.

Examinons les questions soulevées par cette affaire, eu égard aux dispositions du Tariff Act, et de la convention passée entre la Grande-Bretagne et les États-Unis.

Indiscutablement, le *I am alone* avait dû être hélé la première fois hors de la limite des 3 milles, mais dans celle des 12 milles et dans celle représentée par une heure de navigation. Néanmoins, certains émirent des doutes sur la légalité des procédés employés par le navire garde-côte ; ils tinrent le raisonnement suivant : dans la convention passée entre la Grande-Bretagne et les États-Unis, la limite des 3 milles, dans le but de réprimer la contrebande des boissons alcooliques, a été étendue à celle représentée par une heure de navigation. Les hautes parties contractantes, se sont exprimées ainsi : « Les droits conférés par cet article ne seront pas exercés à une plus grande distance des côtes que celle qui peut être franchie en une heure. » Elles ont donc entendu conserver sans équivoque la distinction entre les eaux territoriales en général, et les eaux rendues territoriales dans un but particulier. Une déduction s'impose tout naturellement : à s'en tenir à la lettre exacte du traité, le navire qui, en poursuivant plus d'une heure un bateau suspect de contrebande, ne peut le rejoindre, n'est plus apte à aborder celui-ci et à le déclarer de bonne prise. Les règles de la « hot pursuit » ne peuvent dans ce cas s'appliquer ; elles n'ont pas été prévues dans le traité.

Cette objection n'est pas soutenable ; le droit de poursuite est toujours admis, et, le dénier au garde-côte, c'est aller à l'encontre des intentions des deux parties. La Grande-Bretagne, en signant la Convention, a vraiment eu l'intention, bien sincère, de décourager les navires britanniques de faire de la contrebande. La hot pursuit, commencée dans la limite des 3 milles, ou d'une heure de navigation, et continuée jusqu'à capture, est légale. Un tribunal de district des États-Unis (le district de la Caroline de l'Est), l'a déclaré nettement, et sa

décision a été confirmée par un arrêt de la Cour des circuits.

(Note : dans la hiérarchie judiciaire américaine, entre la Cour suprême et les Cours de première instance, on trouve une Cour appelée « Cour des circuits », sorte de tribunal ambulante qui se déplace dans une certaine zone; c'est une Cour d'appel qui peut rendre des arrêts définitifs, sauf dans six ou sept cas où le Gouvernement peut, malgré le caractère décisif des arrêts de cette Cour, en appeler et évoquer de nouveau l'affaire devant la Cour suprême.)

Les règles de la hot pursuit ne sont pas fixées d'une manière définitive; elles sont fondées sur les usages et la ratification tacite des autres États. Lors de l'affaire du *I am alone*, la presse suggéra que la poursuite ne remplissait pas les conditions voulues. Le *Woolcott* avait à l'origine hélé le schooner, mais le *Dexter* s'était substitué à lui et avait coulé le contrebandier. Si l'on ajoute foi au rapport de la Garde des côtes, la poursuite de la part du *Woolcott* avait été immédiate et continue, ce bateau suivant de très près le *Dexter*, au moment où celui-ci accomplit son exploit. On aurait même pu admettre la poursuite comme licite, si le *Woolcott* avait abandonné la chasse en demandant au *Dexter* de prendre sa place. Les questions d'identité ne sont pas prévues dans les règles de la hot pursuit.

En admettant que toutes celles-ci aient été respectées, y a-t-il eu de la part des agents fédéraux usage abusif d'un droit? L'article 481 du Code des États-Unis déclare qu'il est du devoir des gardes-côtes d'arrêter les navires rentrant dans « les cas prévus »; les règles qu'il édicte sont celles que le droit international a consacrées : hélér au préalable le navire, user ensuite des coups à blanc et ne tirer qu'à la dernière extrémité. En l'absence de règles spéciales à ce sujet stipulées dans le traité entre les États-Unis et la Grande-Bretagne, les règles ordinaires du droit international devaient entrer en vigueur et il semble bien qu'elles aient été respectées.

PERSISTANCE DE LA CONTREBANDE. — Au cours de ces dernières années, nombreux sont les navires qui ont été abordés, fouillés et confisqués; aussi de multiples instances judiciaires se sont-elles déroulées. Il ne semble pas cependant que l'activité des

bootleggers se soit ralentie. Si les secs ne cessent de brandir des statistiques et de pousser des cris de victoire à chaque saisie fructueuse, de leur côté les humides ne sont pas sans optimisme et affirment ironiquement que chaque année les records de consommation de whisky sont battus.

Nous n'avons pas sous les yeux les bilans commerciaux de nos maisons d'exportation, non plus que ceux de distilleries de whisky ; mais nous savons qu'il se fait maintenant un commerce extraordinairement actif entre la France et la Grande-Bretagne d'une part et leurs petites colonies respectives de la côte américaine d'autre part. Au cours de ces dernières années en particulier, on a vu augmenter d'une façon invraisemblable l'importation de l'alcool aux Iles Bahamas, îlots sablonneux et désolés, colonie de la Couronne Britannique. Nassau, leur capitale, est devenu un centre commercial important. Et que dire de la miraculeuse prospérité de notre petite colonie de Saint-Pierre et Miquelon ? Ces îles, qui servaient de refuge à nos terreneuvas et qui perdaient chaque année de leur importance par l'éloignement des bancs de morues, sont maintenant les « Champagne Islands », célèbres dans tout le territoire de l'Union. Leur prospérité est complètement normale, loyale et légitime ; point de fraude, la loi n'est pas violée ; il n'y a ni crime, ni délit à emmagasiner et vendre de l'alcool sur le territoire français. La prohibition est devenue pour Saint-Pierre et Miquelon une bénédiction divine ; grâce à elle, on a pu approfondir le port, construire de nouveaux docks, dresser une puissante station de T. S. F., et si tous les habitants ne sont pas encore millionnaires, du moins jouissent-ils d'une petite fortune grâce à M. R. Volstead.

TROISIÈME PARTIE

LA PROHIBITION
ET L'OPINION PUBLIQUE AMÉRICAINE
SON AVENIR

Nous allons tenter maintenant d'étudier les réactions de l'opinion publique américaine, de narrer son évolution pendant les dix premières années du régime sec, puis d'entrevoir les modifications que l'avenir réserve peut-être à la prohibition.

Cette grave mesure contre la liberté individuelle a soulevé aux États-Unis une émotion considérable et divisé en deux camps toute la population; elle est devenue une affaire nationale, opposant les uns aux autres les différents États, les citadins et les ruraux, voire même les membres d'une même famille. Elle a ses partisans fanatiques, ses adversaires acharnés.

Voyons qui compose la foule des partisans du régime sec et où se recrutent ceux du régime humide.

I. — Les partisans de la prohibition et leurs arguments.

Nous avons essayé dans notre exposition d'expliquer les origines de la prohibition en insistant sur son inspiration protestante. Sans l'influence des stricts prohibitionnistes, qui considèrent comme un impérieux devoir d'éviter aux autres la

tentation de boire, jamais cette loi n'eût été promulguée. Il y avait sans doute, avant la guerre, une masse de citoyens sobres, qui déploraient l'état de choses existant, mais sans lui chercher remède. Ce fut, on ne saurait trop le répéter, l'alliance du haut patronat et des militants de la religion réformée, qui, par une sorte de coup de force, imposa l'abstinence à toute la Nation.

Les employeurs de mains-d'œuvre : grands patrons de l'Est, grands fermiers de l'Ouest et grands planteurs du Sud, enlevèrent la décision en jetant dans la balance le poids de leur grande influence financière et politique. Ce ne furent pas les seules considérations moralisatrices qui les poussèrent. Tout en se défendant de n'agir que dans leur intérêt personnel immédiat, ils s'étaient vite rendu compte, par expérience, que les ivrognes font de mauvais ouvriers et que l'usage du whisky diminue singulièrement le rendement. En confiant les appareils délicats et coûteux du machinisme moderne à des ouvriers intempérants, quels risques on court ! surtout dans les industries à la chaîne où le moindre arrêt particulier provoque un retard général dans la fabrication. Quelle perte aussi pour le grand fermier s'il ne peut compter sur la régularité, l'exactitude de son équipe agricole ! Les moissons n'attendent pas et on n'engrange pas aux États-Unis ; il faut se débarrasser tout de suite des récoltes, les placer dans les élévateurs qui évitent les risques de détérioration.

Les grands industriels Ford, Edison, Durant et Sloan junior, dirigeants de la General Motors, prirent donc une position très nette en faveur du Volstead Act, et n'ont cessé depuis de proclamer les énormes avantages et les grands bénéfices réalisés dans leurs usines depuis la promulgation de la loi. M. Henry Ford, dans un article récent, publié par le *Pictorial Review*, déclarait : « En ce qui me concerne, si l'alcool faisait jamais sa réapparition aux États-Unis, j'abandonnerais l'industrie. Je ne voudrais pas me tuer à résoudre un problème insoluble : assurer la direction et rétribuer l'activité de 20.000 ouvriers si les saloons venaient dévorer leurs gains. Je répugnerais à mettre des automobiles dans les mains d'une génération abrutie d'alcool. Rétablir le vieux régime, ce serait détruire le bénéfice des courtes journées de travail et de la semaine de

cinq jours, résultats que le régime actuel a permis d'obtenir. Quand les ouvriers passaient deux ou trois jours par semaine à boire, l'industrie leur demandait dix à douze heures de travail par jour, et en principe, sinon en fait, des semaines de travail de six ou sept jours. Actuellement, les ouvriers travaillent cinq jours et huit heures par jour, pour un salaire équivalent, sinon supérieur... Je ne pourrais construire une voiture capable de rouler 200.000 milles, si le régime sec n'existait pas, car je ne pourrais pas disposer d'ouvriers soigneux, sans lesquels, même avec les machines, il est impossible d'obtenir la précision nécessaire dans le travail. Plus d'ouvriers sont maintenant occupés à construire les machines qui fabriqueront la voiture qu'à construire la voiture elle-même... La construction de celle-ci réclame des ouvriers une habileté toujours accrue. Ils deviennent des spécialistes dans la construction des machines, puis ils améliorent leur situation en devenant des ingénieurs spécialisés. S'ils buvaient, cette ascension leur serait impossible, car l'alcool nuit à la puissance intellectuelle ; il provoque la maladresse, et quand les ouvriers font du mauvais travail, ils perdent l'amour de leur métier, le plus grand malheur qui puisse leur advenir!... »

Ces conclusions personnelles, les industriels s'efforcent de les appuyer sur des rapports médicaux, résultats d'études sur l'action de l'alcool. On sait l'importance qu'aux États-Unis on attache aux « tests », expériences qui certes donnent des résultats intéressants, mais dont il ne faut exagérer ni la portée, ni la signification pratiques. L'un des plus farouches et des plus exaltés prohibitionnistes, le professeur Irving Fisher, économiste notoire, annonce avec enthousiasme, dans son récent livre *Prohibition at its worst*, les résultats qu'il a obtenus par ses recherches personnelles. S'il faut l'en croire, le fait de boire deux à quatre verres de bière par jour se traduit dans le travail d'un typographe par un pourcentage d'erreurs s'élevant à 8 p. 100, diminue de 22 p. 100 chez un militaire la vitesse des marches en montagne ; augmente de 30 p. 100 les erreurs dans les exercices de tir, enfin, diminue dans une proportion de 20 à 40 p. 100 la faculté de travail intellectuel. Il en conclut que la prohibition augmente d'au moins 40 p. 100 le « rendement ». On peut sans doute sourire de ces affirmations ; s'il

semble exagéré de traduire par des chiffres des résultats aussi difficilement mesurables, il n'est cependant pas douteux que la sobriété de l'ouvrier ne soit une des conditions essentielles de la grande production nationale.

En 1925, le secrétaire d'État au Commerce M. Hoover, le président de la République actuel, fut consulté. On sait le prestige dont il jouit parmi les économistes. Dans un article, qui fut publié par le *Christian science Monitor* (11 mars 1925), il répéta ce qu'il avait exposé devant la Chambre de Commerce des États-Unis : « On ne peut mettre en doute les bienfaits économiques de la prohibition ; à ce point de vue la prohibition a fait ses preuves. Pour ma part j'estime que la tempérance du pays est un des facteurs déterminants de l'accroissement énorme de la productivité dans l'industrie. Les statistiques dressées par le département du Commerce font apparaître une augmentation dès la promulgation de la loi. Une étude approfondie de toutes les branches de la production montre que, alors qu'elle ne se serait accrue que d'environ 15 p. 100 par le fait de l'accroissement de notre population, notre productivité s'est accrue de 25 à 30 p. 100 (traduisant une augmentation de productivité supplémentaire de 10 à 15 p. 100). Si donc on pose la question : la prohibition a-t-elle ou non augmenté la productivité américaine ? on ne peut mettre un seul instant en doute la réponse. »

D'autres économistes, sans être aussi optimistes que M. Irving Fisher, ont déclaré que les gains économiques de la prohibition dépassaient de beaucoup les pertes que celle-ci avait pu provoquer.

Les membres de l'Anti-Saloon League, pour réchauffer le zèle des patrons suspects de sympathie pour le régime humide, ne manquent pas de leur signaler les difficultés dans lesquelles se débattent les pays étrangers (moins sobres), l'Angleterre en particulier.

Un article récent du *Mac Clure Magazine* leur met sous les yeux par exemple qu'en 1923 la Grande-Bretagne a consommé £ 307.500.000 de boissons, ce qui représente un total supérieur aux intérêts de sa dette nationale, et, ajoute l'auteur, si celle-ci adoptait la prohibition, les avantages financiers qu'elle en tirerait, lui permettraient en cinq ans d'acquitter toutes ses dettes

envers les États-Unis. Ce serait une alliance significative de la morale et de l'intérêt bien compris.

En présence de tels résultats, les partisans du régime sec ne veulent pas entendre parler d'un retour en arrière, d'une modification quelconque au régime actuel. Comme la loi est manifestement violée, bafouée, comme il est loisible à tout citoyen de se procurer de l'alcool, à condition d'y pouvoir mettre le prix, ils ne cessent de réclamer une application plus sévère de la loi, l'ouverture de crédits plus importants pour l'augmentation des effectifs de fonctionnaires, l'épuration des cadres de ces fonctionnaires fédéraux, et enfin la promulgation de peines plus sévères contre les délinquants; certains vont même jusqu'à proposer la peine des travaux forcés contre les contrebandiers. Les récentes mesures prises par le président Hoover leur ont donné satisfaction sur quelques points.

La dernière élection présidentielle est significative et montre bien que les États-Unis n'entendent pas renoncer aux bienfaits de la loi Volstead. La lutte électorale entre Hoover et Smith ne pouvait porter sur leurs programmes douaniers, qui présentaient l'un et l'autre de grandes ressemblances, non plus que sur leurs programmes de politique extérieure. Tous deux affirmaient que l'Europe devait payer ses dettes. C'est sur la question de la prohibition, que la lutte porta. Hoover en était un ferme partisan, et Smith ne cachait pas sa tiédeur pour elle. Al. Smith fut battu de façon très nette, et ce fut le bloc du Sud, formé de protestants rigides, le « solid south », qui décida de son sort.

Il semble même que la candidature du gouverneur Smith, en provoquant le ralliement de toutes les voix des secs, ait donné une nouvelle vigueur à l'armée prohibitionniste. Les industriels apportèrent à Hoover l'appui de leur autorité, la force de la presse, en majorité dirigée par des secs. Les femmes votèrent contre Smith : la prohibition trouvait en elles les meilleures championnes, parce qu'elles avaient toujours été les plus pitoyables victimes de l'alcool.

Il est d'autres partisans de la prohibition, dont l'influence n'est pas des moindres, ce sont tous ceux qui vivent du régime nouveau. Rien n'est plus curieux que de considérer l'attitude du peuple californien à ce sujet. Après des votes négatifs, celui-ci finit, en 1922, par approuver après un referendum une

loi donnant à l'État de Californie les pouvoirs nécessaires pour appliquer la Prohibition fédérale. Or, la Californie est un grand État vinicole. On imaginerait mal en France l'Hérault ou la Gironde votant l'interdiction de boire du vin. Ce fait semble encore plus paradoxal lorsqu'on a sous les yeux la carte prohibitionniste de la Californie. Les comtés du Nord avoisinant le centre urbain de San Francisco sont pour la plupart humides, mais les comtés du Sud sont secs. Or, ce sont eux qui ont enlevé la décision, et qui renferment la presque totalité des vignobles ! C'est que depuis 1920 les vignerons vendent leurs raisins beaucoup plus cher qu'ils ne les vendirent jamais, laissant aux particuliers le soin de presser les grappes, et d'en faire fermenter le jus à domicile. Quelques chiffres sont à cet égard suggestifs. Ils datent de quelques années mais reflètent sans nulle doute une situation, qui dure encore. En 1918 l'État de Californie expédiait hors de son territoire 6.000 chargements de wagons de raisins destinés à la fabrication du vin, et 1.200 chargements de wagons de raisins de table. En 1925 il expédiait 60.000 chargements de la première catégorie, et 15.000 de la seconde. En 1926 les chiffres atteignaient 75.000 dans la première catégorie, ceux de la seconde restant à peu près stationnaires. On s'explique dès lors l'attachement croissant de la Californie pour le régime sec, et de plus amples commentaires seraient superflus.

Les bootleggers ne sont pas les moins intéressés au maintien de la prohibition, car ils font de gros bénéfices. L'alcool se vend en effet très cher : il faut englober dans le prix de vente aux consommateurs le bénéfice du contrebandier, ce qu'il en coûte éventuellement pour corrompre les fonctionnaires, et toujours la rétribution d'intermédiaires plus ou moins louches, sans parler des risques de saisie et de confiscation. Nombreux sont les exemples de fortunes édifiées rapidement par des contrebandiers notoires. Ceux-ci sont souvent à la tête d'organisations importantes, incroyablement ramifiées, contre lesquelles luttent péniblement les agents fédéraux. Les nombreux subordonnés qu'ils font vivre ne souhaitent pas plus qu'eux de voir tuer la poule aux œufs d'or.

Le Congrès est pour les 2/3 partisan absolu du régime sec. Peut-être les dernières élections aux États-Unis ont-elles laissé

entrevoir un léger gain pour les humides ; mais il n'en faut pas déduire que l'abrogation des lois sèches soit chose prochaine. Parmi les hommes politiques partisans de la prohibition, on peut du reste distinguer deux groupes : les uns, les extrémistes, groupés autour de M. Volstead, et secondés par l'Anti Saloon League, réclament des mesures draconiennes, et l'application impitoyable des règles édictées ; les autres prohibitionnistes modérés, font le point après une expérience de dix années, et, constatant les difficultés pratiques d'ordre économique comme d'ordre politique qu'elle a fait apparaître, sont partisans d'une application sérieuse de la Constitution sans doute, mais tempérée et mise en harmonie avec les nécessités et les possibilités pratiques.

Le porte-parole des extrémistes au Congrès est le sénateur Morris Sheppard, mais il ne réunit autour de lui que peu de partisans. Bien plus nombreux sont les prohibitionnistes modérés, qui comptent dans leurs rangs des hommes politiques éminents, le sénateur William Borah, le président Hoover lui-même. Ils ne sont pas plus satisfaits des résultats obtenus après dix années d'application de la loi que les extrémistes ne le sont eux-mêmes. Ils demandent un nouvel effort pour faire respecter la loi, pour lutter efficacement contre les grandes organisations de contrebande. Ils raisonnent ainsi : jamais aucun amendement à la Constitution n'a été ratifié à une majorité aussi forte ; un vote infirmant le dix-huitième amendement par une majorité des trois quarts n'est donc pas prochainement à prévoir ; tout porte même à croire qu'il n'interviendra pas avant très longtemps. Or laisser la loi inappliquée, il n'en peut être question, quelle source de dissolution, quel ferment de démoralisation, que le spectacle de la loi suprême violée chaque jour ! Le mépris d'une loi entraîne le mépris des autres lois. Enfin, quel aveu d'impuissance de la part du Congrès, quelle faillite retentissante ! Si donc une seule voie reste ouverte, persévérer dans l'application de la loi, il faut changer le système caduc, et inaugurer de nouvelles méthodes. C'est cette ligne de conduite que le Congrès a du reste adoptée, depuis le 1^{er} juillet 1930.

II. — Les adversaires du régime sec.

Si les partisans du régime sec ont la majorité, les humides n'en forment pas moins une imposante phalange. Celle-ci comprend d'abord tous les étrangers, ou plutôt les Américains de fraîche date, émigrants ou fils d'émigrants, qui non encore assimilés, ne professent pas la morale puritaine, que les fanatiques veulent élever au rang de morale nationale. S'ils se déclarent aussi prêts que les autres à remplir leurs devoirs civiques, ils se rebellent contre cette oppression spirituelle, qui leur interdit de travailler le dimanche et de boire ce qu'ils veulent. Comment fera-t-on croire à un fils d'Allemand qu'il soit répréhensible de boire de la bière, à un Italien, à un Français d'hier qu'il soit immoral de toucher au vin, aux descendants d'Irlandais, que c'est péché de goûter au whisky ? Les États de l'Est de l'Amérique, l'État de New-York, où ces éléments étrangers dominent sont donc des adversaires résolus de la prohibition. L'on connaît du reste l'attitude de la ville de New-York depuis 1920 ; en 1923, elle a abrogé sa loi d'État d'application de la prohibition, et le candidat démocrate humide y est toujours réélu à la quasi-unanimité, la police new-yorkaise, composée en majorité d'Irlandais, réputés à travers le monde pour être des buveurs éprouvés, ferme les yeux sur les infractions, avec une complaisance devenue légendaire. 32.000 speakeasies, bars clandestins, débitent impunément de l'alcool. Les États de Rhode Island, de Connecticut, de New Jersey, de Massachussets forment avec celui de New-York un bloc réfractaire. Le Wisconsin, où l'influence étrangère, en particulier celle des Allemands, se fait sentir d'une façon très nette, est lui aussi humide, et Chicago est la capitale du Bootlegging. A l'ouest, si l'État de Californie est en majorité prohibitionniste, un petit nombre de comtés demeurent humides : ce sont ceux qui avoisinent San Francisco. Ce grand port de l'Ouest, perméable aux influences extérieures, abrite une très forte colonie étrangère. C'est une ville légère, gaie et spirituelle, dont l'atmosphère contraste d'une façon étonnante avec celle d'ennui distingué, d'hypocrisie bienséante des petites

villes du middle West. A San Francisco notamment il y a 12.000 Français, la plus importante colonie française qu'offre une ville américaine.

Dans la Louisiane, la situation est la même, prohibitionniste, en majorité, elle renferme des îlots humides : la Nouvelle Orléans, par exemple, vieille et charmante ville aux quartiers français et espagnols, est demeurée hostile à la loi Volstead.

On peut généraliser et dire que les centres urbains importants d'Amérique sont pour la plupart humides, alors que les campagnes sont les remparts du régime sec.

Les Universités, les intellectuels, les étudiants américains sont en grande majorité humides. Là où s'exerce le raisonnement, où s'affine le goût, où s'enseigne l'exemple de l'étranger, où se fait le mieux sentir son influence, se développe en même temps un esprit critique, parfois même frondeur, qui, tout en reconnaissant l'excellente intention des promoteurs de la loi Volstead, répugne à accepter ses exagérations, s'en détourne, et même se pique de l'enfreindre.

C'est un grand souci pour tous ceux que préoccupe l'avenir de la race de voir la jeune élite intellectuelle s'adonner avec excès à la boisson. L'esprit de révolte contre l'autorité se traduit d'inquiétante manière : il est de bon ton de boire de l'alcool.

Dans les réunions d'étudiants et d'étudiantes, celui qui n'apporte pas son flacon de whisky se fait la réputation d'un convive ennuyeux et indésirable. Les journaux, les livres, le cinéma même traduisent ces symptômes alarmants, car les Américains ne s'épargnent pas eux-mêmes, et souvent se peignent avec une franchise impitoyable (voir Sinclair Lewis). Il ne faut pas, bien entendu, généraliser. Si l'attrait du fruit défendu incite une folle jeunesse à boire, cette jeunesse, qui peut payer les prix presque prohibitifs de l'alcool, demeure forcément une minorité, mais c'est dans cette minorité que se recrute l'élite de l'avenir. On conçoit alors que secs et humides en viennent à de violentes polémiques, et rejettent les uns sur les autres la responsabilité d'un pareil état de choses.

Les personnalités intellectuelles, les écrivains, les avocats sont en général des partisans assez tièdes de la prohibition.

Attachés à la liberté personnelle, inquiets pour l'avenir de l'individu menacé par une civilisation mécanique, ils ne peuvent souscrire à cette ingérence de l'État dans la vie privée. L'État semble faire entrer dans ses attributions le rôle d'un père de famille à l'égard d'enfants non encore parvenus à l'âge de raison et de discrétion. Cette tutelle complète, cet abandon du libre arbitre entre les mains de l'État choque et humilie en eux l'homme libre et raisonnable qu'ils ont conscience d'être.

Certes, les Américains ont en général l'esprit grégaire, mais il est tout de même chez eux quelques individualistes, et pour ces personnalités, peu nombreuses peut-être, l'atmosphère américaine devient vite irrespirable. Si la chance leur est donnée de goûter à la vieille Europe, de respirer son air léger, si favorable à la vie spéculative, à l'esprit critique, ils sont perdus sans retour pour l'Amérique... Mais l'Amérique peut se passer d'eux, car ce ne sont pas eux qui font sa force présente.

Parmi les plus notables universitaires, adversaires déclarés du régime sec, se place M. Nicholas Murray Butler, Président de l'Université de Colombia (New-York), grand ami de la France. Non content d'afficher ses opinions, M. Butler prêche ouvertement la révolte contre la loi, comme ultime moyen d'aboutir dans la lutte pour l'abrogation du dix-huitième amendement.

Le 8 avril 1927, au cours d'une polémique qu'il soutint contre le sénateur Borah, il écrivait notamment : « Le dix-huitième amendement doit disparaître de la Constitution, car il n'y a pas sa place : il contredit en effet tous les principes sur lesquels la Constitution repose. Les difficultés, les obstacles, les scandales qu'il entraîne, et dont la presse retentit, ne sont que les résultats naturels et infaillibles de cette contradiction qu'on a fait naître en adjoignant en 1919 un nouvel amendement à la Constitution. On parle d'application de la loi : or, il n'est pas possible d'appliquer des lois incompatibles ; quand d'une part, le corps entier de la Constitution, le bill des droits, la tradition politique et historique des États-Unis, et d'autre part, le dix-huitième amendement et la législation qu'il a fait naître sont en conflit, lequel des deux doit céder ? Le dernier

à coup sûr, cet intrus dans le corps de nos lois publiques. ».

Certes, ceux qui placent la question de la Prohibition sur ce plan élevé sont peu nombreux, mais leur influence sur l'opinion publique n'en est pas moins certaine. Si dans leur attachement philosophique à la tradition vénérée, ils font abstraction du côté économique et social de la question, d'autres antiprohibitionnistes, dans leur réquisitoire contre le régime, élèvent toute une série de griefs, basés sur des faits économiques et sociaux; aux statistiques des secs, ils opposent leurs propres statistiques.

Nous avons parlé plus haut de l'enthousiaste plaidoyer de M. Irving Fisher, professeur d'Economie politique à l'Université de Yale, qui estimait que les économies réalisées du fait de la prohibition se montaient à 6 billions de dollars au minimum, et que l'Amérique lui devait son incroyable prospérité actuelle.

A cette affirmation, les humides répondent et trouvent à cette prospérité de tout autres causes. M. Hoover lui-même, bien que sec, lui reconnaît une autre origine : la nouvelle politique d'immigration, en fermant l'entrée du pays à la main-d'œuvre jaune ou européenne à bon marché, susceptible de déprécier le cours des salaires, d'abaisser le niveau vie et de restreindre le pouvoir d'achat de l'ouvrier, a été, selon lui, le facteur prépondérant dans l'enrichissement des États-Unis.

M. Darrow, avocat américain et démocrate très connu, reprend point par point et contredit dans un de ses ouvrages, *The Prohibition Mania*, toutes les assertions de M. Irving Fisher. Si les secs déclarent par la voix de ce dernier que la prohibition est une des expériences étatistes les plus fécondes au point de vue des résultats économiques, les humides leur opposent le bilan financier de dix années. Bien loin de relever des bénéfices, ce bilan fait ressortir un déficit. Au 1^{er} janvier 1930, ils estimaient que les autorités américaines n'avaient pas dépensé moins de 275 millions de dollars pour contrecarrer les agissements des contrebandiers, et pour quel résultat ! 600.000 personnes arrêtées pendant ces dix années, 1.300 personnes tuées au cours de batailles (car les bagarres sont fréquentes entre contrebandiers et fonctionnaires, même entre secs et humides, que leur zèle rend irascibles), les prisons regorgeant de délinquants envers la loi Volstead. Ils font remarquer que l'épopée crimi-

nelle de Chicago date du jour même de l'établissement de la prohibition.

Un des prétendus bienfaits sociaux de la prohibition serait la diminution de la mortalité du fait de l'alcoolisme? Qu'on en juge donc. Citons M. Darrow : « Une diminution fut en effet sensible au lendemain même de la loi de prohibition, mais aujourd'hui? La Metropolitan life Insurance Company rapporte que parmi ses 17 millions de titulaires de polices industrielles, le taux de la mortalité a été plus élevé en 1926 qu'il ne l'avait été depuis 1917 » (Signalons en passant que les compagnies d'assurances avaient escompté un tout autre résultat; elles avaient en effet soutenu financièrement la campagne prohibitionniste; le grand nombre de maladies, d'infirmités de décès souvent prématurés dus à l'alcoolisme, et aussi les multiples accidents automobiles, imputables à l'état d'ébriété des conducteurs, les obligeaient à payer quantité de primes, dont elles avaient espéré faire l'économie grâce au régime sec).

En fait, le taux de la mortalité dû à l'alcoolisme était 6 fois plus élevé en 1926 qu'en 1920, année où le taux le plus bas avait été enregistré.

Le même auteur fait en outre remarquer que l'augmentation de la mortalité n'a pas été plus sensible dans les États, comme l'État de New-York ou de Maryland, qui n'ont pas de loi propre d'application de la prohibition, que dans l'État d'Indiana par exemple, qui possède la loi d'application la plus sévère qui soit. Ce même auteur réunit et rapporte les témoignages de personnalités importantes, déposés en 1926 devant les sous-commissions du Sénat à Washington. Ils ne semblent pas de nature à fortifier l'enthousiasme de M. Irving Fisher. John Sullivan, le président de la Fédération du Travail de l'État de New-York déposa notamment : « Je suis fermement convaincu que le Volstead Act et le dix-huitième amendement ont, en ce qui concerne la tempérance, ramené l'Amérique de cinquante ans en arrière. La situation empire chaque jour : garçons et filles boivent au même flacon, des milliers d'hommes qui naguère ne touchaient jamais aux liqueurs fortes, s'y adonnent maintenant. »

William J. Mac Sorley, président de la section du bâtiment dans la Fédération américaine du Travail, déclare : « Je suis,

depuis vingt-cinq ans, président des organisations du bâtiment : j'ai parcouru toutes les cités et les moindres hameaux de ce pays, ainsi que le Canada, et je suis sincère en disant que la plupart des chefs d'entreprise sont favorables à une modification de la loi. Le département que je représente est d'avis que la loi doit être modifiée, de façon à permettre aux travailleurs, qui désirent consommer du vin ou de la bière, de pouvoir se les procurer à un prix raisonnable. La modification du Volstead Act serait une mesure favorable à la sobriété ou à la tempérance. Je connais, en effet, de nombreuses personnes qui boivent actuellement du whisky, alors qu'elles n'en buvaient jamais auparavant, et qui y renonceraient si elles pouvaient boire de bonne bière. »

Andrew Furnseth, président de la section américaine de l'Union internationale des Marins, James O'Connell, président de la section métallurgique de la fédération américaine du Travail, tiennent également le même langage. Il semble ressortir de ce faisceau d'opinions que les organisations ouvrières américaines s'écartent assez sensiblement, dans leurs conclusions, de celles du haut-patronat en ce qui concerne le dix-huitième amendement. Sans réclamer son abrogation, elles inscrivent dans leur programme de revendications une modification de la loi.

Les témoignages cités datent de plusieurs années déjà, mais les positions restent les mêmes, la lutte se poursuit, les griefs s'accumulent de part et d'autre.

Dans les polémiques violentes, qui voient le jour, les humides avancent un autre argument, qui n'est pas négligeable : si les organismes robustes opposent parfois à l'alcool naturel une longue résistance, il n'en est pas, par contre, qui puissent soutenir l'attaque des alcools synthétiques, qu'on fabrique clandestinement à l'usage des pauvres. Bien autrement redoutables, ces alcools foudroient ou engendrent la folie à brève échéance, et il ne se passe pas de jour sans que leurs méfaits n'alimentent les faits divers des journaux.

Ils ne manquent pas non plus d'invoquer aussi l'exemple de l'étranger. Le Canada qui, à une époque, fut entièrement sec, a vu toutes ses provinces renoncer les unes après les autres à la prohibition totale et adopter la vente de l'alcool contrôlée par

le Gouvernement. La Colombie britannique en 1920, la province de Québec en 1921, le Manitoba en juin 1923, l'Alberta en novembre 1923, le Saskatchewan en juillet 1924, l'Ontario et Terre-Neuve par la suite.

La Turquie adopta en 1921 la prohibition qui, au début, ne fut appliquée qu'en Asie, pour devenir générale le jour où les nationalistes établirent leur contrôle sur Constantinople. L'expérience fut brève et, en 1924, la Turquie y renonçait, établissant en son lieu et place un monopole de vente, d'importation et de fabrication des alcools. La Norvège, en 1917, avait interdit la vente des boissons renfermant plus de 12 p. 100 d'alcool; peu après la guerre, elle élevait à 14 p. 100 ce pourcentage, puis à 24 p. 100. En octobre 1926, le peuple norvégien supprimait par un vote non équivoque cette prohibition pourtant bien modérée. La Suède ne connaît que le régime de la vente de l'alcool sous le contrôle de l'État. En 1923, appelée à se prononcer sur la prohibition, elle rejeta celle-ci par une majorité importante.

III. — Réformes proposées.

Ainsi, la situation actuelle ne semble satisfaire ni les secs, ni les humides, et tous attendent le salut de réformes : les secs d'une application plus rigoureuse de la loi, les humides, de modifications à la loi, sur lesquelles tous d'ailleurs ne s'accordent pas.

§ 1. SUPPRESSION DU DIX-HUITIÈME AMENDEMENT.

Certains demandent la suppression pure et simple du dix-huitième amendement, mais cela suppose une nouvelle modification de la Constitution, un nouvel amendement abrogeant expressément le dix-huitième. Il est, à l'heure actuelle, humainement impossible de prévoir que le fonctionnement normal du système politique permette d'aboutir à une telle mesure. Si, d'aventure, l'amendement proposé avait des chances d'aboutir, l'Anti Saloon league serait là, avec les puissantes organisations qui la soutiennent; elle entrerait en lice et, par l'intimidation et la menace, rappellerait les membres du Congrès à

leur devoir. On connaît la pression directe et redoutable qu'elle a su exercer sur les députés il y a dix ans; par ses agents et propagandistes infatigables, elles a mené dans toutes les circonscriptions une campagne ardente, sans reculer devant le chantage, on dit que, dans de nombreux cas, elle a fait exercer une surveillance policière sur la vie privée des hommes politiques appelés à voter et que, sous la menace de dévoiler des faiblesses et des tares secrètes, elle a emporté des votes.

§ 2. MODIFICATION DU VOLSTEAD ACT.

Les humides savent donc de ce côté la voie barrée. Mais si le principe de la prohibition se trouve inscrit dans un amendement constitutionnel, sur lequel il est à peu près impossible de revenir, la définition de la prohibition résulte, elle, d'une loi ordinaire, qu'un simple vote du Congrès peut modifier, sans qu'une majorité des trois quarts soit requise; c'est donc du Volstead Act qu'ils veulent obtenir la modification par une interprétation plus libérale.

Certains d'entre eux s'attachent à demander un adoucissement des peines prévues, une simplification des formalités, un relâchement du contrôle sur les alcools destinés à l'industrie, à la médecine, au culte; en fait, cette proposition n'est autre chose qu'une invitation faite au Congrès de tolérer la violation de la loi sur une plus grande échelle. Un programme aussi dérisoire ne peut être sérieusement retenu.

La modification, que l'on entend le plus souvent réclamer, c'est celle de la définition des « boissons enivrantes ». La Constitution se borne à déclarer que ces boissons sont prohibées; mais c'est le Volstead Act qui les définit... « Les liqueurs, liquides et produits, contenant 1/2 p. 100 et plus d'alcool destinés à la consommation ». Les amateurs de vins légers et de bières souhaitent de voir ce pourcentage relevé et proposent souvent 2,75 p. 100, proposition d'ailleurs absurde, car un tel pourcentage ne permettrait ni bon vin, ni bière franche, et sans aplanir les difficultés ne donnerait nullement satisfaction aux humides. Ce que ceux-ci veulent, c'est de la bière qui soit de la bière, du vin qui soit buvable, une boisson suffisamment alcoolisée, et en fait enivrante.

Le Congrès ne peut pas assurément définir les boissons enivrantes en fixant le pourcentage de l'alcool à un degré tel que la distillation des boissons soit tolérée ; mais, ce qu'il peut faire, c'est le fixer à un degré qui n'interdise ni la fabrication, ni la vente, ni le transport des vins et des bières (13 p. 100 par exemple serait amplement suffisant). Il faut honnêtement admettre que ce vin et cette bière seraient des boissons légèrement enivrantes et interdites en conséquence par la Constitution ; mais l'interdiction du dix-huitième amendement n'est pas exécutoire par elle-même sans une loi d'application ; elle est pratiquement négative, et ce que les humides veulent résoudre, ce n'est pas une question de droit constitutionnel, mais une question pratique se résumant ainsi : agir conformément à la légalité ; en dépit de la lettre de l'amendement, chercher le moyen de le tourner par une loi valide dans le double but d'atténuer les rigueurs d'une prohibition et d'appliquer avec plus d'efficacité une loi douce et tolérante.

Selon M. Mac Bain, Professeur à l'Université de Colombia, qui a particulièrement étudié la question, la solution cherchée touche aux deux points de droit suivants : 1° le Congrès ne peut être légalement contraint, à propos d'un amendement, d'édicter une loi d'application ; 2° le Congrès ne peut expressément accorder la légalité à la fabrication, à la vente et au transport des boissons alcooliques, en fait enivrantes. Les effets légaux sont bien différents, si l'Etat néglige d'édicter une loi punissant tel ou tel acte, ou s'il légalise ce même acte par une disposition législative expresse.

Si le Congrès modifiait la définition des boissons alcooliques en élevant leur pourcentage d'alcool, tout en conservant l'intégralité des dispositions du Volstead Act, il n'en faudrait pas déduire qu'il légaliserait par là la fabrication, la vente ou le transport des boissons contenant un pourcentage d'alcool plus faible. Dans un tel cas, la loi omet simplement de prévoir des dispositions réprimant le trafic de celles-ci. On ne voit pas comment pourrait être mise en question la validité d'une disposition législative du Congrès ainsi conçue : « En matière de répression, nous définissons les boissons enivrantes, celles qui contiennent un tel pourcentage d'alcool... ». Une loi, en effet, qui ne légalise pas les vins et les bières, mais qui omet sim-

plement de prévoir des peines pour leur fabrication, ne peut être déclarée nulle et non avenue devant les tribunaux, car aucune action directe n'est susceptible d'être tentée contre son inconstitutionnalité.

Mais en Amérique, actuellement, une telle mesure ne pourrait se concevoir. Le Volstead Act va jusqu'à exiger des autorisations spéciales pour un certain nombre d'actes ne tombant pas sous le coup de la loi : autorisation pour l'exécution des ordonnances médicales, pour la fabrication de l'alcool dénaturé, des spécialités pharmaceutiques, eaux de toilette, extraits de parfums. En élevant le pourcentage d'alcool des boissons dites enivrantes, le Congrès irait-il astreindre le fabricant à solliciter des autorisations préalables pour distiller, vendre et transporter des boissons n'atteignant pas le pourcentage d'alcool interdit ? Actuellement, l'opinion américaine exigerait sans doute une telle mesure, mais par là, le caractère entier de la loi se trouverait dénaturé ; ce ne serait plus une loi qui tolérerait, mais une loi qui rendrait licite.

Toutes ces considérations font réfléchir de nombreux Américains qui, pesant avantages et inconvénients, préfèrent, bien qu'ils le jugent excessif, le régime actuel à celui que cette modification instaurerait. Signalons toutefois que la promulgation d'une telle loi par le Congrès pourrait ne pas présenter d'inconvénients trop graves ; les États ont leur mot à dire sur la question, et rien ne les empêcherait d'interdire par des lois criminelles propres ce que la nouvelle loi fédérale déclarerait licite.

S'il est peu probable qu'on puisse par une action pénale contre un particulier ayant fabriqué des boissons renfermant le nouveau pourcentage d'alcool toléré mettre en cause la constitutionnalité d'une telle réforme, on peut supposer par contre le cas d'un particulier actionné en justice par une autre partie, la matière du litige étant par exemple un contrat de vente d'alcool autorisé par la délivrance d'un permis fédéral. L'acheteur refuse d'acquitter le prix, et, au tribunal, allègue que le contrat est en tout état de cause nul, car il a pour objet la vente de boissons enivrantes interdites par le dix-huitième amendement. Le fabricant se défend en produisant son permis fédéral et déclare le contrat parfaitement valable, le Congrès l'ayant

expressément déclaré licite. La question pourrait être ainsi posée à la Cour Suprême.

Dans un tel cas, celle-ci pourrait se borner à déclarer sans égard pour le permis fédéral que la question de savoir si la boisson contenant 13 p. 100 d'alcool est ou n'est pas enivrante, est une question de fait, soumise à l'appréciation du jury, et que le contrat est ou n'est pas valable, selon la décision prise par celui-ci; mais cela n'irait pas sans créer un état d'incertitude assez fâcheux. Plus vraisemblablement, la Cour déclarerait que la validité du contrat, objet du litige, dépend de la constitutionnalité de la loi fédérale prévoyant elle-même la délivrance des autorisations. Il lui faudrait alors définir les termes de la Constitution, et en particulier ce qu'est une boisson enivrante. Elle retomberait donc dans les mêmes difficultés, car c'est là une question de fait dans laquelle la faculté a beaucoup plus à voir que le droit. En fait, le pourcentage d'alcool qui rend une boisson enivrante est certainement un peu inférieur à celui des bons vins et des bières légères. La Cour, il y a tout lieu de le supposer, déclarerait nul le contrat objet du litige, la loi sur laquelle s'appuierait le défenseur étant elle-même non avenue, parce qu'autorisant ce que la Constitution interdit. Les dispositions de la loi au sujet des boissons enivrantes contenant un pourcentage d'alcool interdit n'en seraient en aucune manière affectées, mais le Congrès serait alors dans l'obligation soit d'abandonner de nouveau un pourcentage d'alcool plus faible, soit d'abandonner tout contrôle administratif sur la fabrication et la vente des vins et bières. Or, on l'a vu, dans l'état actuel de l'opinion, une telle attitude paraîtrait intolérable à la majorité des Américains. Elle provoquerait le déchaînement subit et violent d'un trafic d'alcool intense, d'autant plus qu'il s'agit d'un peuple assez peu sobre par tempérament, et dont la soif d'alcool longtemps refoulée ne demanderait qu'à s'épancher immodérément. La fabrication et la vente de ces boissons alcooliques, non expressément prohibées par la loi d'application, aurait lieu dans des conditions très précaires, en dehors de la protection des lois, que les trafiquants ne pourraient donc invoquer. On se trouverait alors en présence d'un semi-bootlegging, non répréhensible, selon la lettre de la loi, mais en marge de la légalité.

Reconnaissons du reste que ce n'est pas le défaut de protection légale qui empêcherait la nouvelle industrie de croître et de prospérer; les affaires s'adaptent à la situation juridique nouvelle, tout comme le vrai bootlegging s'est adapté à la situation présente, et les seules ventes admises seraient les ventes payables au comptant.

En fait, il est vain de spéculer sur ces possibilités. De toute évidence, les difficultés amenées par le nouvel état de choses inciteraient le Congrès à prendre de nouvelles mesures. Si celui-ci décidait d'agir ainsi, la Cour Suprême n'hésiterait probablement pas à le suivre; elle connaît mieux que quiconque les difficultés de l'heure, et les abus existants, et une tentative, quelle qu'elle soit, qui s'efforcerait d'y porter remède, ne lui déplairait pas sans doute. Elle abandonnerait volontiers au Congrès le soin de déterminer dans les termes de la Constitution ce qu'il faut entendre par boisson enivrante.

La Cour a, en effet, déjà déclaré, qu'il existait dans la Constitution certains termes, dont l'interprétation était affaire politique et non judiciaire. La Constitution déclare notamment que les États-Unis garantissent à chaque État de l'Union une forme républicaine de gouvernement. Déterminer ce qui est ou n'est pas une forme républicaine de gouvernement, c'est, on l'admet, une question purement politique, dans laquelle le droit n'a pas à intervenir. Pourquoi n'en serait-il donc pas de même en ce qui concerne la définition d'une boisson enivrante?

C'est là que les humides voient la seule chance qui leur soit offerte d'obtenir un adoucissement légal de la situation actuelle. Parmi les partisans les plus notables d'une modification, qui permettrait l'usage du vin et des bières légères, nous citerons l'ancien gouverneur de l'État de New-York, qui n'a jamais osé se prononcer pour la suppression totale et complète du dix-huitième amendement. Le gouverneur Ritchie du Maryland est également un des « modificationists » les plus en vue. De nombreuses associations se serrent derrière ces éminents porte-paroles : l'Association contre le dix-huitième amendement, la Ligue Modérée. Ces ligues groupent d'imposants effectifs, mais elles n'ont acquis ni l'influence, ni les moyens financiers dont dispose leur redoutable adversaire, l'Anti Saloon league.

CONCLUSION

Le 16 janvier dernier, les États-Unis ont célébré le dixième anniversaire de la loi Volstead. Des résultats de ces dix années de sécheresse officielle, peut-on tirer une conclusion? Il est bien difficile à un Européen même averti de le faire, et de prendre parti, et ce serait une singulière présomption de notre part de le tenter seulement. Mais on peut essayer de discerner, parmi les allégations contradictoires, les résultats obtenus.

Au point de vue politique, l'introduction du dix-huitième amendement dans la Constitution a soulevé des protestations; ces protestations d'école ont été violentes, certes; mais elles n'ont émané que de quelques intellectuels plus attachés à la tradition fédérale américaine, qu'au verre de whisky dont ils ont été privés. L'immense majorité du peuple américain se place à un tout autre point de vue. Peu lui importe que le dix-huitième amendement altère le système fédéral du Gouvernement, et les objections morales de M. Murray Butler ne l'émeuvent guère. Cependant, le jour où le Congrès se déciderait à assumer seul la tâche gigantesque d'appliquer strictement la loi, peut-être regretterait-elle sa passivité? C'est le point de vue pratique seul, qui préoccupe actuellement les habitants de l'Union; malgré leur invraisemblable patience devant les interventions policières, les réglementations tracassières, et les pratiques d'espionnage tolérées par la Cour suprême, peut-être un jour finiront-ils par se lasser, et secouer le joug du régime sec? Pour l'instant les avis sont partagés : l'eau a ses fanatiques, comme l'alcool ses prophètes, et les polémiques ne cessent d'aller bon train. Combien significative est à ce sujet la grande enquête menée au début de l'année par la Chambre

des Représentants. Pendant huit jours consécutifs, une Commission judiciaire de la Chambre, munie de pleins pouvoirs d'instruction, a fait défiler devant elle des centaines de témoins qualifiés : médecins, avocats, universitaires, clergymen, industriels, économistes, hommes politiques, journalistes, simples pères et mères de famille. A chacun les mêmes questions ont été posées par le Président de la Commission, et les réponses se sont opposées d'étonnante façon. Nous en relevons certaines, de personnages les plus différents.

Le général Attenby, président du Pennsylvania Railroad a déclaré : « Sur tout le réseau, dont j'ai la charge, la prohibition n'a pas changé d'un iota la tenue et la discipline du personnel. Il importe peu qu'on la supprime. »

M. Henry Ford, interviewé une fois de plus, a répondu comme on l'attendait : « Le dix-huitième amendement est la plus grande source de richesse et de prospérité des États-Unis ; aucun être sain d'esprit ne consentira à le voir abrogé. »

Thomas Edison a affirmé, pour sa part, que « la prohibition est le plus grand bienfait qu'on ait apporté aux ouvriers ».

Les statistiques auraient dû, semble-t-il, mettre d'accord ces adversaires : il n'en a rien été ; chacun oppose aux statistiques du rival des statistiques triomphantes, et les mêmes statistiques interprétées par chacun d'eux tournent toujours, du moins le croient-ils, à la confusion de l'ennemi. La boutade de Mark Twain se justifie plus que jamais : « Il est trois façons de tromper offertes aux hommes, le mensonge, le parjure et la statistique. »

Parmi les secs, M. Samuel Crowther, dont la réputation d'économiste n'est plus à faire aux États-Unis, a affirmé en 1930 que les ouvriers consacrent chaque année à des placements immobiliers ou mobiliers deux milliards de dollars, qu'ils dépensaient autrefois dans les saloons. Mais d'autre part, le colonel Grayson Murphy qui est à la tête d'une des plus grandes corporations bancaires a produit une statistique d'assurances sur la vie, d'où il ressort que sur 12 millions de polices, on a constaté depuis dix ans une augmentation de 600 p. 100 des décès dus à l'alcoolisme. Ce sont les chiffres de la Metropolitan Life Insurance Company, que nous avons déjà rapportés. De leur côté, certaines féministes notoires sont venues exprimer

leurs doléances, déclarant que le régime sec avait corrompu la jeunesse, que celle-ci prenait de plus en plus le goût de la boisson, et que la moralité déclinait de jour en jour.

La Commission d'enquête, après avoir entendu ces personnalités, émettre à quelques minutes d'intervalles des avis aussi déroutants, a rédigé le rapport attendu, mais sans conclure dans un sens ni dans l'autre. Il ne nous reste qu'à imiter son impartialité.

Reconnaissons toutefois un fait certain. Si la prohibition a exagéré le goût de l'alcool dans la bourgeoisie, elle a fait régner par contre beaucoup plus de sobriété dans les milieux populaires, partant beaucoup plus d'aisance et de bonheur dans la majorité des familles. Et, s'il est fâcheux de restreindre la liberté individuelle de l'élite, la masse incapable de réfrénér ses instincts ne gagne-t-elle pas à subir provisoirement une tutelle, qui, en l'élevant, la prépare à une liberté plus grande? Les riches bourgeois ont, pour se garder de l'alcoolisme, leur éducation, leurs traditions, leur culture; le Peuple, lui, reste désarmé en face du fléau. Et c'est pourquoi, tout en souhaitant aux États-Unis une prohibition mitigée, il faut reconnaître que si le dix-huitième amendement n'a pas réalisé tous les espoirs qu'on avait mis en lui, du moins, a-t-il servi l'intérêt de la démocratie.

Le Président,

A. DE LA PRADELLE.

Vu : *Le Doyen de la Faculté,*

BERTHELEMY.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

CHARLETY.

BIBLIOGRAPHIE

1. *Les Etats-Unis d'aujourd'hui*. André SIEGFRIED.
2. *States rights and national prohibition*. Archibald STEVENSON, 1927.
3. *Prohibition legal and illegal*. M. Mac BAIN, 1928.
4. *La Constitution des Etats-Unis*. James E. BECK.
5. *Prohibition at its worst*. Irving FISHER, 1926.
6. *The prohibition mania*. Clarence DARROW, 1927.
7. *The challenge* (Liquor and lawlessness versus Constitutionnal government). William J. Mac ADAM, 1928.
8. *The prohibition*. Its economic and industrial aspects. Herman FELDMAN, 1927.
9. *Prohibition inside out*. Roy A. HAYNES, 1923.
10. *The inside of Prohibition*. Miss Mabel WILLEBBANDT, 1929.
11. *The laws of territorial waters and maritime jurisdiction*. Jessup Philip CARYL, 1927.
12. *The sinking of the I'm alone*. William C. DENNIS. *American Journal of international law*, April 1929.
13. *Special supplement to the american Journal of international law*, April 1929.

Parmi les auteurs que j'ai mentionnés. M. André Siegfried, tant par son remarquable ouvrage sur les Etats-Unis, — qui de l'avis des Américains demeure l'étude la plus pénétrante ayant jamais été faite de l'âme et de la civilisation américaines, — que par ses leçons magistrales à l'Ecole des Sciences Politiques ; M. Mac Bain (professeur à l'Université de Colombia), par ses travaux solides et subtils tout ensemble sur quelques aspects juridiques de la prohibition, ont singulièrement facilité ma tâche. Qu'ils trouvent ici l'expression de ma reconnaissance.



